

**Die Bemühungen um die Integration auf dem
Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik
in Westeuropa vom Rücktritt des französischen
Staatspräsidenten de Gaulle bis zur
internationalen Währungskrise 1971**

Eine integrationspolitische Analyse

Inaugural-Dissertation

**zur Erlangung des Doktorgrades
der Philosophischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München**

vorgelegt von

Helmut Anton Hitzinger

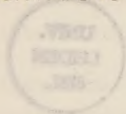
aus Unterneukirchen bei Altötting

1974

**Die Bemühungen um die Integration auf dem
Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik
in Westeuropa vom Rücktritt des französischen
Staatspräsidenten de Gaulle bis zur
internationalen Währungskrise 1971**

Eine integrationspolitische Analyse

**Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Philosophischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München**



**vorgelegt von
Helmut Anton Hitzinger
aus Unterneukirchen bei Altötting**

1974

Referent: Prof. Dr. Gottfried-Karl Kindermann

Korreferent: Prof. Dr. Wolfgang Zorn

Tag der mündlichen Prüfung: 25.7.1974



Vorwort

Vorliegende Arbeit, die unter der Leitung von Professor Dr. Gottfried-Karl Kindermann entstand, hat die europäischen Einigungsbestrebungen im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik während eines bedeutenden Zeitraums zum Inhalt. Nach langen Jahren der Stagnation war es gelungen, auf Regierungsebene das Startzeichen zu geben, um den gestrandeten Kahn der Integrationspolitik wieder in Fahrt zu bringen. Neben der Aufnahme von Verhandlungen mit den beitriftswilligen Ländern und deren erfolgreichem Abschluß sind vor allem die verschiedenen Versuche auf dem ureigensten Gebiet der Gemeinschaft, der Wirtschaftspolitik, als bedeutsamste Ansätze seit der Begründung des Gemeinsamen Marktes zu werten. In zunehmender Weise trat dabei vor allem die politische Bedeutung der Bestrebungen in den Vordergrund. Dementsprechend ist die vorliegende Arbeit Darstellung und Analyse zugleich; sie fußt auf dem oft umfangreichen Material, sei es in Gestalt von Monographien oder Aufsätzen in Fachzeitschriften, und versucht darzulegen, welche integrationspolitische Bedeutung den Ansätzen besonders hinsichtlich der Motivationen der Mitgliedsländer und der Stellung der Gemeinschaftsorgane beizumessen ist.

Der Zeitraum beschränkt sich bewußt auf die Bestrebungen nach dem Rücktritt Staatspräsident de Gaulles bis zu den Beschlüssen vom 8./9. Februar 1971. Mit der im Rahmen eines umfassenden außen- und binnenwirtschaftlichen Stabilisierungsprogramms der Bundesregierung - dessen Aufstellung durch den Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und die dabei ausgelösten umfangreichen Dollarzuflüsse erforderlich wurde - beschlossenen Freigabe des DM-Wechselkurses am 8. Mai 1971, die alsbald ähnliche Reaktionen im Ausland - auch innerhalb der Gemeinschaft - auslöste, wurden naturgemäß alle Arbeiten an der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion zurückgestellt. Erst mit den Beschlüssen vom 7. März 1972, die vom erweiterten

Ministerrat am 21. März bestätigt wurden, konnte eine Einigung über die Grundlage für einen Neubeginn der Arbeiten erzielt werden. Ausgangspunkt blieben die Ratsbeschlüsse vom 8./9. Februar 1971, die allerdings zugunsten einer verstärkten währungspolitischen Integration relativiert worden waren, wobei der Grundsatz der Parallelität zwischen monetärer und ökonomischer Integration aufgegeben wurde und der wirtschaftliche Harmonisierungsprozeß nun im Wege des Sachzwangs erfolgen soll. Da die Änderungen aber im Prinzip von den Ratsbeschlüssen vom 8./9. Februar 1971 nicht abweichen und auch die erste Gipfelkonferenz der erweiterten Gemeinschaft am 19. und 20. Oktober 1972 in Paris keine wesentlich neuen Gesichtspunkte ergab, kommt besonders der politischen Bewertung der Integrationspolitik während des behandelten Zeitraums von den Haager Beschlüssen bis zur internationalen Währungskrise 1971 eine exemplarische Bedeutung zu. Die dabei gezogenen Schlußfolgerungen haben unveränderte Gültigkeit auch für die nächsten Jahre europäischer Einigungspolitik.

Inhaltsverzeichnis

I. Wirtschaftliche Integration in Europa	8
1. Die Wiederbelebung des Europagedankens	8
2. Notwendigkeit der Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik	14
2.1 Ökonomische Sachzwänge	15
2.2 Die wirtschafts- und währungspolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrags	24
3. Die Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Den Haag vom 1./2. Dezember 1969	29
4. Die nationalen Stufenpläne und der Stufenplan der Kommission	37
4.1 Erste Ansätze und der Barre-Plan	37
4.2 Die vier offiziellen Pläne	42
4.21 Der Stufenplan des luxemburgischen Ministerpräsidenten Werner	45
4.22 Der Stufenplan des belgischen Finanzministeriums	46
4.23 Der Stufenplan des deutschen Wirtschaftsministeriums	47
4.24 Der Stufenplan der Kommission	49
4.3 Analyse der Stufenpläne nach ihrer integrationspolitischen Relevanz	51
4.31 Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik	52
4.32 Kurz- und mittelfristiger Beistand	53
4.33 Wechselkurspolitik	54
4.34 Errichtung gemeinsamer Institutionen und die Übertragung von Hoheitsrechten	56
4.4 Die Reaktion auf die eingereichten Pläne und der Auftrag an die Werner-Gruppe	60

II. Der Werner-Plan und seine partielle Verwirklichung	71
1. Der Zwischenbericht	71
2. Der Streit zwischen Monetaristen und Ökonomen	74
2.1 Die Differenzen im Zwischenbericht	74
2.2 Die politische und ökonomische Bewertung der unterschiedlichen Standpunkte	75
2.21 Das monetaristische Konzept	75
2.22 Das ökonomistische Konzept	80
2.3 Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Ministerrat	84
3. Der Schlußbericht	87
3.1 Die Ausgangslage	88
3.2 Ziele und Prioritäten	89
3.3 Schrittweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion unter Wahrung der effektiven Parallelität	94
3.4 Die erste Stufe	98
3.5 Die Zwischenstufe	102
3.6 Die Endstufe	104
3.7 Gesamtansatz	107
4. Die Reaktion auf den Werner-Plan und die Verhandlungen im Ministerrat	110
4.1 Die deutschen und französischen Stellungnahmen	110
4.2 Der Kommissionsentwurf vom 29.Okt.1970	113
4.3 Die Behandlung des Werner-Plans und des Kommissionsentwurfs im Ministerrat	118

5. Die Einigung über die Wirtschafts- und Währungsunion	125
5.1 Die deutsch-französischen und die italienisch-französischen Konsultationen vom 25./26. Januar 1971 und vom 29./30. Januar 1971	125
5.2 Die Ratsbeschlüsse vom 8./9. Febr. 1971	131
5.21 Ziele und Methoden	132
5.22 Die Stufen	136
5.23 Gesamttendenz	146
 III. Die politische Finalität und der Davignon-Bericht	 149
1. Die politische Substanz der Gemeinschaft	150
1.1 Das politische Element	151
1.2 Politische Motive und Ziele	159
2. Das Davignon-Verfahren	166
2.1 Entstehung und Methode	167
2.2 Verhältnis zur Gemeinschaft	171
3. Methodik der Integrationspolitik	174
3.1 Die Schwächen der Koordinierung und Harmonisierung	175
3.2 Das Wechselkursproblem	177
3.3 Ergebnis und Konsequenzen	181
 Literaturverzeichnis	 188
 Anhang: Tabellen und Skizzen	 206

I. Wirtschaftliche Integration in Europa

1. Die Wiederbelebung des Europagedankens

Am Anfang der europäischen Einigungsbestrebungen nach dem Zweiten Weltkrieg stand das Verteidigungsmotiv¹⁾. Es beherrschte die Entscheidungen der Regierungen, da man glaubte, sich im Gefolge des Kalten Krieges durch eine Einigung als besondere Form der Zusammenarbeit gegen die befürchtete oder geglaubte Gefahr einer äußeren Aggression schützen zu müssen. In der Tat sind während dieser Zeit - in den Fünfziger und frühen Sechziger Jahren - die meisten und wirksamsten Integrationsansätze unternommen worden²⁾. Wie das Schicksal der geplanten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft beweist³⁾, gelang es nicht, auf allen Gebieten gleiche Erfolge zu erreichen. Die einzelnen Schritte waren politisch motiviert und zielten daher auf eine möglichst umfassende politische Annäherung und Zusammenarbeit, wenn es auch nicht gelang, staatsrechtliche Verbindungen zwischen den einzelnen Ländern herzustellen. Die von 1960 bis 1962 geführten Fouchet-Verhandlungen, denen als Ziel die Begründung einer Europäischen Politischen Union zugrundelag⁴⁾, zeigen, daß die Zeit für einen engeren Zusammenschluß noch nicht reif war. Am beständigsten erwiesen sich die im Bereich der Wirtschaft unternommenen

1) Vgl. Jüttner, Alfred, Die europäische Einigung, München 1966, S.25; vgl. Kuby, Heinz; Kitzmüller, Erich, Transnationale Wirtschaftspolitik. Zur politischen Ökonomie Europas, Hannover 1968, S.35; vgl. Deutsch, Karl, W., Nationenbildung - Nationalstaat - Integration, Düsseldorf 1972, S.186.

2) Einen guten Überblick über die Entwicklung der europäischen Gemeinschaftsbildung und ihre weltpolitischen Hintergründe vermittelt Robertson, A., H., European Institutions, London 1959, S.1 ff.

3) Am 30. August 1954 scheiterte das Projekt in der Pariser Nationalversammlung.

4) Vgl. Bloes, Robert, Le "Plan Fouchet" et le problème de l'Europe politique, Bruges 1970.

Integrationsansätze. Es wurde zutreffenderweise argumentiert, daß die "politische Macht ökonomisch untermauert" sein müsse⁵⁾. Der erste geglückte Versuch war die Schaffung der Montanunion⁶⁾, dem am 25. März 1957 die Begründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft folgen sollte⁷⁾. Aber auch auf wirtschaftlichem Gebiet erlahmte mit dem Nachlassen der Ost-West-Spannungen der anfängliche Elan⁸⁾. Hinzu kam, daß der europäischen Einigungspolitik in der Person des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle, der als Gegner der "supranationalen Methode" jeden engeren Zusammenschluß zu behindern wollte, eine ernsthafte Gefahr erwuchs⁹⁾. De Gaulle's Ziel war gewesen, die Unabhängigkeit Frankreichs zu erhalten und seinen Status als Großmacht eventuell mit Hilfe seiner Partner in der Gemeinschaft wiederherzustellen. Diese Politik prägte eine oft widersprüchliche Haltung sowohl gegenüber der Gemeinschaft als auch in ihren wirtschaftlichen Beziehungen zu Drittstaaten. Auch seine Versuche, die Zusammenarbeit auf die Gebiete der Außen- und Verteidigungspolitik auszudehnen, wurden von ihr erfaßt. Sein dabei verwendeter politischer Stil zerstörte das Vertrauen der Partner.

-
- 5) Bindschedler, Rudolf, Die europäische Integration, in: Schweizer Monatshefte, Jg. 1959, S. 794.
 - 6) Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde am 18. April 1951 in Paris unterzeichnet und trat am 10. August 1952 in Kraft.
 - 7) Der Vertrag trat am 1. Januar 1958 in Kraft.
 - 8) Vgl. Camps, Miriam, European Unification in the Seventies, in: International Affairs, 4/197, S. 671 ff.
 - 9) Vgl. zur Europapolitik de Gaulle's Serfaty, Simon, France, de Gaulle, and Europe, Baltimore 1968, S. 89 ff; Graf Kinsky, Ferdinand, Europa nach de Gaulle, München 1969, S. 21 ff; Kohler, Beate, Erfolge und Krisen der Integration, Köln 1969, S. 56 - 89; Riklin, Alois, Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen, Bern 1972, S. 40 ff; Erler, Georg, Die Krise der Europäischen Gemeinschaften - Europäischer Bundesstaat oder Europa der Vaterländer?, in: Vortragsreihe der Niedersächsischen Landesregierung zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in Niedersachsen, Heft 33, Göttingen 1966; Schomerus, Johanna, De Gaulles Europa-Konzeption im Spiegel seiner Memoiren und Reden, in: Europa-Archiv, 9/1963, S. 323 - 332.

Da ein äußerer Zwang zum Zusammenschluß wenigstens rein optisch nicht mehr gegeben war - das Sicherheitsmotiv also seine Wirkkraft verloren hatte -, konnte nur mehr eine Änderung innerhalb der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft den Europa-Gedanken befruchten und zu neuen Integrationsansätzen anregen.

Das in Frankreich am 27. April 1969 über die Regional- und Gebietsreform durchgeführte Referendum führte am 28. April 1969 zum Rücktritt Staatspräsident de Gaulles. Diesem Rücktritt mußte eine Signalwirkung für die Europapolitik zukommen¹⁰⁾, sah man doch im General den gewichtigsten Bremsfaktor in der europäischen Integrationspolitik¹¹⁾. Kein anderer Präsident hatte es vorher verstanden, der französischen Nation und der französischen Regierung so weitgehend seinen Willen aufzuzwingen¹²⁾.

Am 15. Juni 1969 wurde als Nachfolger Georges Pompidou zum Staatspräsidenten gewählt. Von ihm erwartete man eine Änderung des Stils der französischen Außenpolitik. Die verschiedenen Äußerungen Pompidous während des Wahlkampfes erlaubten noch nicht, definitive Schlüsse über die zukünftige französische Europapolitik zu ziehen¹³⁾. Dennoch ließen die Erklärungen vermuten, daß Pompidou - um bei den während der Wahlkampagne verwendeten Ausdrücken zu bleiben - mehr der "Kontinuität" als der "Öffnung"

10) Vgl. Lindberg, Leon, N.; Scheingold, Stuart, A., Europe's Would-Be Polity, Prentice-Hall 1970, S.280, 285.

11) Vgl. Coombes, David, Politics and Bureaucracy in the European Community, London 1970, S.9; vgl. ferner Bachmann, Hans, Betrachtungen zur Außenwirtschaftspolitik, in: Außenwirtschaft, Jg.1969, S.76.

12) Zur Außenpolitik de Gaulles in seiner letzten Amtszeit vgl. Carmoy, Guy de, Die Außenpolitik de Gaulles in der Feuerprobe des Mai 1968 und des April 1969, in: Europa-Archiv, 13/1969, S.465 - 474.

13) Vgl. Ruehl, Lothar, Von Charles de Gaulle zu Georges Pompidou, in: Europa-Archiv, 14/1969, S.490.

zuneigte¹⁴⁾. Die außenpolitische Stellung Frankreichs hatte sich aber seit über einem Jahr im europäischen Beziehungsgefüge stark gewandelt. In vielen Punkten befand sich Frankreich gegenüber seinen Partnern im Gemeinsamen Markt in der Rolle des Bittstellers. Für Pompidou kam es deshalb zunächst darauf an, seine EWG-Partner nicht zu verärgern. Ob aber die geschwächte französische Währung und das vitale Interesse Frankreichs an der gemeinschaftlichen Finanzierung seiner Agrarüberschüsse allein schon zu einer kooperationsbereiteren Haltung der französischen Regierung führen würde, erschien zweifelhaft.

In wirtschaftlicher und handelspolitischer Hinsicht konnte jeder der sechs Partner Vorteile aus seiner Mitgliedschaft - wenn auch ungleich verteilt - erzielen. Die realen Probleme der Gemeinschaft freilich hatten sich durch de Gaulles Rücktritt nicht geändert. Das betraf nicht nur die Erweiterung, der besonders die fünf Partner Frankreichs den Vorrang einräumten, sondern auch den weiteren Ausbau des Gemeinsamen Marktes¹⁵⁾. Die französische Regierung hatte bisher jede supranationale Weiterentwicklung abgelehnt und war der Meinung gewesen, daß sich in einer Reihe von Bereichen Fortschritte erzielen ließen, die Hoheitsverzicht nicht notwendig machten und die trotzdem im Sinne der Römischen Verträge liegen würden¹⁶⁾. Die grundlegenden Differenzen, welche unter de Gaulle eine politische Einigung im Europa der Sechs materiell behinderten, blieben damit in der Tat vorläufig bestehen.

14) Vgl. Le Monde vom 28. Juni 1969, Carmoy, Guy de, Die Außenpolitik de Gaulles in der Feuerprobe des Mai 1968 und des April 1969, a.a.O., S.474.

15) Er betraf vor allem die institutionelle Struktur, die Kompetenzerweiterung und die direkte Wahl des Europäischen Parlaments, die Vorschläge zur Schaffung eigener Mittel für die Gemeinschaft und eng damit verknüpft die Frage der Agrarfinanzierung.

16) Vgl. Vernant, Jacques, Europa im Stadium des Übergangs, in: Europa-Archiv, 10/1969, S.341.

Die Äußerungen des französischen Außenministers, Maurice Schumann, am 22. Juli 1969 im Ministerrat der Gemeinschaft, berechtigten zu der Hoffnung, daß sich tatsächlich eine Wendung der bisherigen französischen Europapolitik anbahnen würde¹⁷⁾.

In seiner Regierungserklärung vor der Nationalversammlung am 26. Juli 1969 brachte der französische Premierminister Chaban-Delmas zum Ausdruck, daß Frankreich bereit sei, "so rasch und so weit auf dem Wege nach Europa voranzugehen, wie die Partner Frankreichs dazu bereit sind"¹⁸⁾.

Anlässlich seines Besuchs in Bonn im September 1969 ließ Präsident Pompidou in einer Tischrede am 9. September 1969 durchblicken, daß die Vollendung der wirtschaftlichen Union für die französische Regierung die Voraussetzung einer politischen Zusammenarbeit bleibe. Wörtlich sagte er: "Wenn wir mit unseren vier Partnern den Eintritt in die Endphase schaffen und wenn wir die vordringlichen Aspekte dessen behandeln, was wir die Vertiefung genannt haben, dann werden wir wirklich dem Ruf unserer Völker und unseres Kontinents gerecht geworden sein, um aus dem Europa der Sechs eine homogene wirtschaftliche Realität zu machen, die notwendige Voraussetzung und solide Basis jeder politischen Union ist"¹⁹⁾.

Dieser aufgeschlosseneren französischen Haltung, die in dieser hoffnungsvollen Äußerung sichtbar wird, entsprach die in der Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt am 28. Oktober 1969 geäußerte Absicht seiner Regierung nach einer engeren politischen Zusammenarbeit in Europa

17) Vgl. die Rede des französischen Außenministers, Maurice Schumann, im Rat der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel am 22. Juli 1969, abgedruckt in: Europa-Archiv, 17/1969, S. D 421 f.

18) Vgl. die Auszüge aus der Regierungserklärung, in: Europa-Archiv, 16/1969, S. D 386.

19) "Pompidous Besuch in Bonn", NZZ vom 9.9.1969.

mit dem Ziel, eine gemeinsame Haltung dieser Staaten in weltpolitischen Fragen Schritt um Schritt aufzubauen. Die Völker Europas erwarteten und drängten darauf, daß die Staatsmänner der Logik der Geschichte den Willen zum Erfolg an die Seite stellten²⁰⁾. "Der deutsch-französische Gleichklang kann dabei ausschlaggebend sein. Die Bundesregierung ist bereit, den engen vertraglichen Bindungen jene Unverbrücklichkeit zu verleihen, die beispielsweise sein sollte für die Art der Beziehungen, die zwischen europäischen Partnern heute hergestellt werden können."²¹⁾

Soweit man diesen Erklärungen politische Glaubwürdigkeit zubilligen kann, scheinen sie tatsächlich eine neue europäische Solidarität zu signalisieren. Aber auch innerhalb der Organe der Gemeinschaft wurde der Umschwung des politischen Klimas bemerkt. Jedenfalls ist der Wortlaut der Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 1. Oktober 1969 zu den Beitrittsgesuchen Großbritanniens, Irlands, Dänemarks und Norwegens, die sie auf Aufforderung des Rates erarbeitete, nicht anders erklärbar²²⁾. Hier war die Kommission in einigen Punkten deutlicher geworden, als sie es je zu de Gaulles Zeiten gewagt hatte. Neben der vorbehaltlosen Annahme des Ziels einer politischen Union müsse eine verstärkte wirtschaftspolitische Gemeinsamkeit²³⁾ und mehr Supranationalität²⁴⁾ akzeptiert werden. Die Dringlichkeit der Stärkung der Gemeinschaft

20) "Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts", NZZ v. 29.10.1969.

21) Ebda.

22) Stellungnahme der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 1. Oktober 1969 zu den Beitrittsgesuchen des Vereinigten Königreichs, Irlands, Dänemarks und Norwegens, in: Europa-Archiv, 21/1969, S. D 508 - 526. Eine Stellungnahme ist für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich, sondern stellt eher ein diplomatisches Dokument dar, vgl. Ipsen, Hans, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S.461 f.

23) Stellungnahme der Kommission ..., a.a.O., Ziff.43, S.520.

24) Ebda., 3. Teil, Kapitel 2, S.521.

werde durch die Erweiterung akzentuiert. Der Übergang von der Zollunion zur Wirtschaftsunion verlange ein konsequenteres gemeinschaftliches Handeln auch dort, wo die Verträge es nicht definiert hätten²⁵⁾. Die Förderung der institutionellen Stärkung ergebe sich aus der Erwägung, daß eine vergrößerte Gemeinschaft, um nicht Handlungsunfähigkeit einzubüßen, sich mehr Kompetenzen zulegen müsse. Institutionelle Reformen seien schon für die Sechsergemeinschaft notwendig, ihre Erweiterung erhöhe erst recht deren Dringlichkeit²⁶⁾. Die Kommission ist sich bewußt, "daß mit der Verwirklichung der von den Mitgliedstaaten bekundeten diesbezüglichen Absichten noch nicht begonnen wurde"²⁷⁾. Man könne nur schrittweise vorankommen. Es sei aber nötig, voranzukommen, weil der allgemeinen politischen Übereinstimmung "mit der fortschreitenden Entwicklung der Gemeinschaft eine immer entscheidendere Rolle für deren Bestand, Ausrichtung und Zusammenhalt zukommen wird"²⁸⁾.

2. Notwendigkeit der Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik

Jeder weitere Fortschritt in der Integration mußte vom bisherigen Stand der Gemeinschaft ausgehen. Das bedeutet nichts anderes, als daß die notwendigen politischen Entscheidungen ohne eine Strukturanalyse des bisher Erreichten nicht getroffen werden konnten. Zunächst ist zu prüfen, inwieweit die wirtschaftliche Integration gediehen war, denn obwohl die Gemeinschaft beträchtlich über die

25) Ebda., Ziff.40, S.519.

26) Ebda., Ziff.45, S.521.

27) Ebda., Ziff.39, S.519.

28) Ebda.

einfache Zollunion²⁹⁾ hinausging³⁰⁾, konnte trotz dieser Tatsache und trotz der beachtenswerten Fortschritte in der Harmonisierung der Agrar- und Steuerpolitik nur von einer fragmentarischen Wirtschaftsunion die Rede sein³¹⁾. Freilich wies der erreichte Integrationsstand eine beachtenswerte Eigendynamik auf, die eine neue Lage schuf und "Entscheidungszwänge" auslöste. Dieses dynamische Element blieb nicht bloß auf den Wirtschaftssektor beschränkt, sondern griff auch auf andere Bereiche über. Eine politische Dynamik erzeugte auch die Instabilität des institutionellen Gleichgewichts der Gemeinschaft und drängte auf diese Weise stets von neuem auf eine Veränderung³²⁾. Diese Situation berührte die Frage, ob die damit aufgeworfenen vielfältigen Probleme mit der geltenden Systematik des Vertragsrechts gelöst werden könnten.

2.1 Ökonomische Sachzwänge

Seit der Errichtung des Gemeinsamen Marktes im Jahre 1958 nahm die institutionelle und funktionelle Verflechtung³³⁾ zwischen den einzelnen Volkswirtschaften des Integrations-

29) Eine Zollunion liegt nach Art.24 Ziff.8 des GATT dann vor, wenn zwei oder mehrere Zollgebiete durch ein einziges ersetzt werden. Dabei werden im Innern der Zollunion die Zölle und sonstigen Handelsbeschränkungen abgebaut und gegenüber der Außenwelt einheitliche Zölle und Handelsvorschriften angewandt.

30) Camps, Miriam, Hat die europäische Idee noch eine Zukunft?, in: Europa-Archiv, 14/1968, S.496.

31) Vgl. Jaeger, Franz, GATT, EWG und EFTA. Die Vereinbarkeit von EWG- und EFTA-Recht mit dem GATT-Statut, Bern 1970, S.245; vgl. Zeller, Willy, Wettbewerbsphilosophische Begründung der Wirtschaftsunion, in: Außenwirtschaft, Jg.1969, S.168.

32) Vgl. Kuby, Heinz; Kitzmüller, Erich, Transnationale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.82 f.

33) Zur Methodik der Integration vgl. Sannwald, Rolf; Stohler, Jacques, Wirtschaftliche Integration. Theoretische Voraussetzungen und Folgen eines europäischen Zusammenschlusses, Tübingen 1958, S.75 ff; vgl. ferner Albrecht, Karl, Probleme und Methoden der wirtschaftlichen Integration, in: Kieler Vorträge, Kiel 1951, S.6 - 23.

raumes ständig zu³⁴⁾. Diese Entwicklung blieb nicht ohne erhebliche Auswirkungen auf die nationalen Wirtschaftspolitiken und deren Beziehungen zu Drittländern.

- Eineinhalb Jahre vor der im EWG-Vertrag vorgesehenen Übergangszeit konnte am 1. Juli 1968 die Zolltarifunion verwirklicht werden. Das bedeutete den Abbau sämtlicher Zollbarrieren zwischen den Mitgliedstaaten für gewerbliche Erzeugnisse. Gegenüber Drittländern wurde an Stelle der nationalen Zölle gleichzeitig der Gemeinsame Außenzolltarif eingeführt³⁵⁾. Mit der Begründung von Marktordnungen konnten auf dem Agrarsektor die Handelsschranken für die wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse im wesentlichen beseitigt werden³⁶⁾. Auch im Bereich des Produktionsfaktors Arbeit konnte die Freizügigkeit mit wenigen Ausnahmen erreicht werden³⁷⁾; dagegen waren die Liberalisierungserfolge für den Faktor Kapital sehr gering³⁸⁾.

34) Zum Integrationsstand in der EWG am Ende der Übergangsphase vgl. Die EWG auf dem Weg zur Wirtschaftsunion, in: Deutsche Bank, Wirtschaftliche Mitteilungen, 1/1970, S. 1 ff; vgl. ferner Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Berlin 1972, S. 16 ff.

35) Vgl. Sattler, Andreas, Die Europäischen Gemeinschaften an der Schwelle zur Wirtschafts- und Währungsunion, Tübingen 1972, S. 16 ff.

36) Vgl. von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, Frankfurt 1972, S. 25 ff.

37) Vgl. Sattler, Andreas, Die Europäischen Gemeinschaften an der Schwelle zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S. 6 ff; vgl. ferner von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S. 35 f.

38) Vgl. Sattler, Andreas, Die Europäischen Gemeinschaften an der Schwelle zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S. 15 f; vgl. außerdem von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S. 38 ff.

- Mit dem Abbau der Mobilitätschranken verlief parallel eine Intensivierung der wirtschaftlichen Verflechtung zwischen den EWG-Ländern³⁹⁾. Von 1958 bis 1969 war der Außenhandel zwischen den Mitgliedstaaten, gemessen an den tatsächlichen Exportwerten, von 6,86 auf 36,46 Mrd. Dollar angewachsen. Dieser Steigerung auf das 5,3fache im Intra-EWG-Handel stand im Außenhandel mit Drittländern "nur" eine Expansion auf das 2,5fache - von 19,9 auf 39,2 Mrd. Dollar - gegenüber. Noch eindrucksvoller verlief die Entwicklung in einzelnen Ländern: so konnte Frankreich seine Ausfuhr in die EWG auf das 6,3fache, Italien gar auf das 8,2fache vermehren. Während der Anteil des Intra-EWG-Exports am Gesamtexport der Gemeinschaftsländer insgesamt von 30,1 auf 48,2 % zunahm, erhöhte er sich bei einzelnen Mitgliedstaaten wesentlich stärker: in Frankreich stieg er von 22,2 auf 47,8 %, in Italien von 23,6 auf 42,5 %; in der Bundesrepublik wuchs er immernin noch von 27,3 auf 39,8 %⁴⁰⁾. Gemessen am Bruttosozialprodukt machte der Export an die EWG-Partner bei den Mitgliedstaaten zwischen 5,1 % (Frankreich) und 28,8 % (Belgien-Luxemburg) aus.
- Wenn auch die einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ihre wirtschaftspolitischen Ziele noch autonom bestimmten und verfolgten - dabei unterschieden sich sowohl die quantitativen Zielvorstellungen als auch die faktischen Möglichkeiten, die gesetzten Ziele auf Grund unterschiedlicher sozialer und soziologischer Strukturen zu realisieren -, so hatte doch die zuneh-

39) Folgende Zahlenangaben bei Scherrer, Hans-Eckart, Monetäre Integration in der EWG, Initiativen und Probleme, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1971, S.75; vgl. Willgerodt, Hans; Lomack, Alexander; Haase, Rolf; Merx, Volker, Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, Freiburg im Breisgau 1972, S.34 ff.

40) Vgl. Hammer, Udo; Stentzel, Dieter, EEC: Number One in International Trade, in: Interconomics, 60/1970, S.308 ff.

mende Integration die gegenseitige Abhängigkeit der nationalen Wirtschaftsabläufe erheblich vergrößert. Dadurch wurde eine immer unvermeidlichere, schnellere und intensivere Übertragung von konjunkturellen Schwankungen von einem Land der Gemeinschaft zum anderen ermöglicht. Als Folge davon stieg die Wahrscheinlichkeit konjunktur- und währungspolitischer Konflikte unablässig an. Zum einen ergaben sich Unterschiede beim Einsatz des konjunkturpolitischen Instrumentariums⁴¹⁾, zum anderen wies die Preis- und Kostenentwicklung zwischen den Mitgliedsländern wachsende Unterschiede auf⁴²⁾. Zwischen 1960 und 1969 stiegen beispielsweise die Lebenshaltungskosten mit einer durchschnittlichen Jahresrate in der Bundesrepublik um 2,1 %, in Belgien um 3 %, in Italien um 3,4 %, in Frankreich um 3,6 % und in den Niederlanden um 4,4 %⁴³⁾. Die durchschnittlichen Wachstumsraten des realen Brutto-sozialprodukts lagen im gleichen Zeitraum zwischen 4,3 % (Belgien) und 5,8 % (Italien)⁴⁴⁾. Der Anteil des Außenbeitrags am Bruttosozialprodukt betrug beispielsweise 1968 in der Bundesrepublik + 3,4 % und in Belgien - 0,6 %⁴⁵⁾.

-
- 41) Wird als Werkzeug die Fiskalpolitik verwendet, so ergibt sich bei einem erfolgreichen Einsatz eine Abkühlung des Investitionsklimas und ein Rückgang der Zinssätze. Die entgegengesetzte Wirkung, nämlich die Steigerung des Zinsniveaus, tritt ein, wenn ein anderes Land der Währungspolitik den Vorzug gibt und so auf einen Liquiditätsentzug hinwirkt. Als Folge dieses unterschiedlichen Einsatzes konjunkturpolitischer Instrumente setzen sich Geld- und Kapitalströme vom Niedrigzins- zum Hochzinsland in Bewegung, welche zumindest die währungspolitischen Maßnahmen unterlaufen. Ähnliche Friktionen treten dann ein, wenn ein Partner dirigistische, der andere jedoch marktwirtschaftliche Instrumente einsetzt.
- 42) Vgl. Tietmeyer, Hans, Ziele und Methoden des Stufenplans zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: Material zur Diskussion der Europäischen Integration, hrsg. von der Politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung, S.18.
- 43) Deutsches Industrieinstitut, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der BRD 1970, Tabelle 75.
- 44) Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.31.
- 45) Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft 1968 - 1969, S.27.

- Demgegenüber wurde die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, aus Partnerländern Störungseinflüsse erfolgreich zu bekämpfen, geringer, da wichtige prozeßpolitische Instrumentarien nicht mehr eingesetzt werden konnten. Das betraf unmittelbar die zollpolitischen Instrumente, während die Instrumente der Geld- und Kreditpolitik in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt worden waren.
- Ferner zeigten die Währungskrisen von 1968 und 1969, daß die europäischen Länder über den Euro-Dollar-Markt gegenüber Währungsspekulationen anfälliger geworden und daß Wechselkursänderungen als marktkonforme Maßnahme zur außenwirtschaftlichen Absicherung bei dem erreichten Stand der Integration zu einem bedenklichen Instrument geworden waren⁴⁶⁾.
- Ein weiteres Problem betraf die zunehmende Funktionsunfähigkeit des internationalen Währungssystems. Wie die Erfahrung lehrte, drohte die EWG bei internationalen Währungskrisen auseinanderzufallen, wenn ihre Mitglieder nicht zu einer gemeinsamen Währungspolitik nach Außen fähig waren⁴⁷⁾.
- Damit im Zusammenhang stand die Stärke und Dominanz der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion in der Weltwirtschaft, denen als Partner eine Vielzahl relativ kleiner Währungsräume gegenüber stand und für die es deshalb immer schwerer wurde, sich im globalen Rahmen behaupten zu können, um sich gegen ungünstige öko-

46) Vgl. Aschinger, Franz, Die Zukunft des Dollars und der EWG-Währungen, in: Außenwirtschaft, Jg. 1972, S.386; ferner Klasen, Karl, Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der EWG aus der Sicht der Deutschen Bundesbank, in: Europa-Archiv, 13/1970, S.449 f.

47) Vgl. Aschinger, Franz, Die Zukunft des Dollars und der EWG-Währungen, a.a.O., S.386; Triffin, Robert, Überlegungen zur Schaffung eines Europäischen Reservefonds, in: Integration durch Währungsunion, hrsg. von Herbert Giersch, Tübingen 1971, S.135.

nomische Einflüsse der Weltwirtschaft besser abzusichern und die wirtschaftliche Abhängigkeit auf der westlichen Hemisphäre von den Vereinigten Staaten zu vermindern, deren eigene Wirtschaft gegen äußere Einwirkungen relativ immun ist⁴⁸⁾.

Die eingeschränkte politische Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten brachte die Gefahr mit sich, daß die wirtschaftliche Entwicklung einen unkontrollierten und unerwünschten Verlauf nehmen würde. Die hoheitliche Gewalt, die früher bei den Staaten vereinigt war, erschien nunmehr geteilt. Während ein erheblicher, ständig zunehmender, Teil auf Gemeinschaftsorgane übergegangen war, verblieb der wesentliche Teil bei den Mitgliedstaaten⁴⁹⁾. "Dadurch entstand in den Mitgliedstaaten ein Mißverhältnis zwischen der formalen konjunktur- und währungspolitischen Autonomie und der faktischen Abhängigkeit der Konjunktur- und Zahlungsbilanzentwicklung von der konjunkturellen Entwicklung und den konjunktur- und währungspolitischen Aktivitäten in den Partnerländern"⁵⁰⁾. Da den einzelnen Staaten das autonome Recht auf Ziel-fixierung und Zielverfolgung belassen worden war, waren wirtschaftliche Störungen innerhalb der Gemeinschaft die unausbleibliche Folge⁵¹⁾. Sie konnten sich beispielsweise aus einer unterschiedlichen Bewertung der Eckpunkte des "Magischen Vielecks" ergeben, etwa bei Meinungsverschiedenheiten über die Wertigkeit von Stabilität und Vollbeschäftigung. Das Land, dem die Sorge um die Arbeitsplätze vordringlich erscheint, wird in seinen Maßnahmen für die Preisstabilität weniger Härte zeigen als sein an

48) Vgl. Hirsch, Fred, The political economics of European monetary integration, in: The World Today, 10/1972, S.431.

49) Vgl. Everling, Ulrich, Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: Neue Juristische Wochenschrift, H. 34/1971, S.1481 f.

50) Willgerodt, Hans, u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.36.

51) Vgl. Hirsch, Fred, The political economics of European monetary integration, a.a.O., S.431.

der Stabilität orientierter Partner. Dauerkonflikte erscheinen unausweichlich, da man sich auf der einen Seite mit der "importierten Inflation" konfrontiert sieht, auf der anderen Seite aber durch die zunehmenden Importe aus dem relativ preisstabilen Land in ein permanentes Defizit der Zahlungsbilanz gerät. Bei den von Land zu Land unterschiedlichen Zielkonflikten und Prioritäten handelt es sich nicht um willkürlich festgelegte Daten; sie sind vielmehr bedingt durch Traditionen, innere Wirtschaftsstrukturen, durch soziale Verhältnisse und die Außenhandelsverflechtung⁵²⁾.

Verfolgte ein Land autonome Ziele oder wollte es sich aus dem europäischen Konjunkturverband lösen, mußte es wegen der Transnationalität der zugrunde liegenden wirtschaftlichen Sachverhalte entweder die ihm noch zur Verfügung stehenden Instrumente in verstärkter Dosierung anwenden oder Mittel einsetzen, die den internationalen Konjunkturzusammenhang außer Kraft setzten. Dabei muß festgestellt werden, daß einzelstaatliche Maßnahmen immer stärker auch auf die Mitgliedstaaten durchschlugen, aber andererseits auch an beabsichtigter nationaler Wirkung verloren⁵³⁾. Ganz abgesehen davon konnten unerwünschte Rückwirkungen für die Partnerländer eintreten. Als Alternative boten sich instrumentelle Möglichkeiten an, die aber mit der Gefährdung des erreichten Standes der handels- und wirtschaftspolitischen Integration verbunden waren⁵⁴⁾.

52) Von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S.81.

53) Vgl. Bernhardt, Klaus, Ein dorniger Weg zu Europas Wirtschafts- und Währungsunion, in: Handelsblatt vom 28./29. November 1969.

54) Flexible Wechselkurse würden die Praktizierung der gemeinsamen Agrarmarktordnung stören; Maßnahmen, die den freien Handels- und Kapitalverkehr qualitativ behindern, wären mit der realisierten Zollunion und deren Freizügigkeitsgrundsätzen unvereinbar.

Isolierte nationale Konjunkturpolitik war zwar nach wie vor institutionell möglich, doch zeigte sich, daß die nationalstaatliche Autonomie in der Prozeßpolitik faktisch weitgehend eingeengt war⁵⁵⁾. Sie beschränkte sich auf die Zielfixierung; die Zielrealisierung hing hingegen weitgehend von der Zielfixierung und Zielrealisierung in den übrigen EWG-Ländern ab. Bei Beibehaltung fixer Wechselkurse boten sich, um ein Auseinandergehen der Preis- und Kostenentwicklung und nachhaltige Zahlungsbilanzungleichgewichte weitgehend zu verhindern, zwei Möglichkeiten an⁵⁶⁾:

- a) die Koordination der Prozeßpolitiken der Mitglieds-länder mit dem Ziel, die nationalen Wirtschaftsabläufe ex ante so aufeinander abzustimmen, daß das Gesamtergebnis für alle Länder akzeptabel war⁵⁷⁾.
- b) Die Übertragung von Steuerungsinstrumenten, die der Disposition der Einzelstaaten entzogen waren, auf autonome Organe der Gemeinschaft.

Das eigentliche prozeßpolitische Dilemma lag nicht im zunehmenden Verlust der nationalstaatlichen Autonomie, sondern in der Tatsache, daß es an einer Entwicklung fehlte, welche die abnehmende nationalstaatliche Souveränität durch zunehmende Gemeinschaftspolitikern ersetzt hätte⁵⁸⁾.

55) Vgl. Müller - Armack, Alfred; Hasse, Rolf; Merx, Volker; Starbatty, Joachim, Stabilität in Europa. Schriftenreihe der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bd.1, Düsseldorf 1971, S.31.

56) Scharrer, Hans-Eckart, Monetäre Integration in der EWG, a.a.O., S.76.

57) Vgl. Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.67. Zu einer generellen Einigung "muß noch in jeder konkreten konjunkturellen Situation eine Abstimmung über den jeweiligen Prioritätsrang des oder der zu verfolgenden Ziele hinzukommen".

58) Zwischenbericht der Werner-Gruppe an den Rat und die Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft vom 20.5.1970, abgedruckt in: Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 1972, S.116.

Es mußte versucht werden, das Ungleichgewicht zwischen transnationaler Organisation der Wirtschaft und der einzelstaatlichen politischen Souveränität auszugleichen und den Widerspruch zwischen "Gütergemeinschaft" und Politikmonopol der Mitgliedstaaten abzubauen⁵⁹⁾. Ein Weg zur Lösung dieses Problems war die Schaffung einer Währungsunion⁶⁰⁾, die als logische Folgerung aus dem Konzept der regionalen Wirtschaftsintegration hervorgehen sollte⁶¹⁾.

Ein weiteres Argument, diesen Weg einzuschlagen, lieferte die zunehmende Schwäche der internationalen Währungsordnung⁶²⁾. Die Begründung einer Währungsunion durch die Gemeinschaft würde es erlauben, eine ihrem handels- und wirtschaftspolitischen Gewicht entsprechende Rolle im internationalen Währungssystem einzunehmen⁶³⁾. Eine gemeinsame EWG-Währung könnte als Reservewährung mit dem Dollar gleichgesetzt werden, wobei es den Ländern in der Welt freigestellt bliebe, welche Währung sie als Reserve halten wollten⁶⁴⁾.

59) Vgl. Kuby, Heinz; Kitzmüller, Erich, Transnationale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.72.

60) Vgl. Kohler, Beate; Schlaeger, Gert, Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, Köln 1971, S.31 ff.

61) Vgl. Meade, James, E., Die Zahlungsbilanzprobleme einer europäischen Freihandelszone, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd.113 (1957), S.581 ff.

62) Vgl. Beyfuß, Jörg, Perspektiven der internationalen Währungspolitik, in: Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, H. 4/1972, S.7 ff.

63) Vgl. Kohler, Beate; Schlaeger, Gert, Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, a.a.O., S.38.

64) Vgl. die Ausführungen bei Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.66.

2.2 Die wirtschafts- und währungspolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrags

Im Unterschied zum Bund in seiner Bundesverfassung wurden der Gemeinschaft keine allgemeinen Zuständigkeiten über ganze Sachbereiche übertragen. Die eingeräumten Einzelkompetenzen sind in den Verträgen genau umschrieben und in ihrer Zielsetzung festgelegt⁶⁵⁾. Dementsprechend üben die Institutionen funktional eingegrenzte hoheitliche Befugnisse aus⁶⁶⁾.

Nach Artikel 104 betreibt jeder Mitgliedstaat "die Wirtschaftspolitik, die erforderlich ist, um unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht seiner Gesamtbilanz aufrechtzuerhalten". Damit werden die Ziele des Maastrichter Vertrags in allgemeiner Form auf die Gemeinschaft übertragen⁶⁷⁾. Trotz dieser programmatischen Aufstellung wird den Mitgliedstaaten ein wirtschaftspolitischer Gestaltungsraum belassen, denn Artikel 104 bildet selbst keine wirtschaftspolitische Leitlinie. Die Möglichkeit desintegrativer Entwicklungen blieb damit bestehen, obwohl dieser Zielkatalog in jedem Mitgliedsland bestand und deshalb seine Erwähnung im Vertrag wenig zu bedeuten hat⁶⁸⁾.

65) Siehe Ipsen, Hans, Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S.412 - 424.

66) Vgl. Zuleeg, Manfred, Der Aufbau der Europäischen Gemeinschaften, die Rechtsakte der Organe und die Souveränität der Mitgliedstaaten, in: Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration, Berg.Gladbach 1969, S.39.

67) Vgl. Art.2 EWG-Vertrag, der das hier nicht angeführte Wachstumsziel enthält.

68) Hasse, Rolf, Ansätze und Probleme der Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der EWG, in: Material zur Diskussion der Europäischen Integration, hrsg. von der Politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung, S.11.

Dagegen fehlt es für die Wirtschaftspolitik als solcher an einer Empfehlungskompetenz der Kommission ebenso wie an einer Entscheidungskompetenz des Rates. Die Erklärung hierfür liegt darin, daß der Vertrag insoweit von der unangetasteten weiteren Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ausgeht⁶⁹⁾.

Der Vertrag fordert in Artikel 6, Absatz 1, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, "soweit dies zur Erreichung der Ziele des Vertrages erforderlich ist". Dementsprechend haben die Organe der Gemeinschaft (Ministerrat in Art.103, 145, Kommission in Art.103, 105) dafür zu sorgen, daß "zur Verwirklichung der Ziele und nach Maßgabe des Vertrages eine Abstimmung der Wirtschaftspolitik erfolgt"⁷⁰⁾.

Artikel 105 enthält nähere Bestimmungen über die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik. Die Mitgliedstaaten haben eine Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Verwaltungsstellen und zwischen ihren Zentralbanken einzurichten. In Absatz 2 ist ein Beratender Währungsausschuß vorgesehen. Eine Koordinierung der Währungspolitik wird im Vertrag nicht expressis verbis gefordert, auch enthält der Vertrag keine erschöpfende und aussagefähige Aufstellung der Bestandteile der Währungspolitik, für die eine Koordinierung erfolgen muß. Da die Währungspolitik und deren materielle Zielsetzungen im Bereich der Hoheitsaufgaben der Mitgliedstaaten verbleiben, steht ihnen prinzipiell die Möglichkeit offen, unter Berufung auf die allgemein formulierten währungspolitischen Bestimmungen Rechtfertigungsgründe für die Verfolgung einzelstaatlicher Ziele zu finden und damit den Intentionen des Vertrags zu widersprechen⁷¹⁾.

69) Vgl. Ipsen, Hans, Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, a.a.O., S.783 f.

70) Art.145 EWG-Vertrag.

71) Vgl. Lademann, J., Währungspolitische Probleme der wirtschaftlichen Integration Europas, in: Außenwirtschaft, Jg.1958, S.255.

Artikel 107 betrifft die Wechselkurspolitik, Zahlungsbilanzschwierigkeiten und plötzliche Zahlungsbilanzkrisen. Jeder Mitgliedstaat hat "seine Politik auf dem Gebiet der Wechselkurse als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse" zu betrachten⁷²⁾. Gemäß Artikel 108 empfiehlt die Kommission dem von Zahlungsbilanzschwierigkeiten betroffenen Land geeignete Abhilfemaßnahmen.

Die Vertragsbestimmungen lassen sich abrunden durch die Ausweichklausel des Artikel 73 für den Kapitalverkehr. Sie ermöglicht es den Mitgliedsländern, befristet die Liberalisierungsmaßnahmen des Wirtschaftsverkehrs aufzuheben, wenn ein Mitgliedstaat in eine plötzliche Zahlungsbilanzkrise gerät. Nicht zuletzt deshalb wurde die EWG als "Zollunion mit Rücktrittsbremse" bezeichnet⁷³⁾.

Trotz wirkungsvoller Ansätze in Form von Konsultationen, Empfehlungen oder Orientierungen sind die Vertragsbestimmungen als elastisch und wenig präzise zu bezeichnen⁷⁴⁾; sie tragen mithin "einen recht unverbindlichen Charakter"⁷⁵⁾ und "zeichnen sich nicht durch Klarheit aus"⁷⁶⁾. Diese Tatsache wird besonders belegt durch die häufig verwendete Formulierung "soweit dies zur Erreichung der Ziele des Vertrages erforderlich ist". Genau definierte Verpflichtungen werden den Mitgliedstaaten nicht auferlegt, es verbleibt ihnen vielmehr ein weiter Spielraum für nationale Maßnahmen.

72) Art.107, Abs.1 EWG-Vertrag.

73) Röpke, W., Gemeinsamer Markt und Freihandelszone. 28 Thesen als Richtpunkte, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd.10, 1958, S.49.

74) Zeller, Willy, Porträt der Europäischen Gemeinschaften, Zürich 1971, S.49.

75) Schmolders, Günter, Psychologische Aspekte der europäischen Währungspolitik, in: Währungspolitik in der europäischen Integration, Baden-Baden 1964, S.13.

76) von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S.82.

Die vertraglich propagierte "gemeinsame Politik" trägt einen kooperativen Charakter. Unmittelbare Gemeinschaftsrechtsakte spielen eine untergeordnete Rolle. Dies erklärt sich daraus, daß den Gemeinschaftsorganen keine echten wirtschaftspolitischen Kompetenzen übertragen wurden und im Vertrag "keine kollektive Zuständigkeit oder kollektive Verantwortung in Währungsangelegenheiten" festgesetzt wurde⁷⁷⁾. Entweder wurde das Prinzip der Einstimmigkeit festgelegt oder den Gemeinschaftsorganen wurde das Recht übertragen, am Ende des wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahrens Stellungnahmen und Empfehlungen auszusprechen, die aber nicht verbindlich sind⁷⁸⁾. Die wirtschaftspolitischen Instrumente verblieben damit konsequenterweise in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Im Vertrag wurde versucht, sie insoweit einzuschränken, als sie die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes beeinträchtigen. Man hat deshalb von einer Ansammlung von Gemeinplätzen gesprochen⁷⁹⁾.

Das Fehlen präziser Bestimmungen über eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik findet seine Erklärung darin, daß zu der Zeit, als der Vertrag entstand, die Verwirklichung der Zollunion das vordringlich zu lösende Problem darstellte⁸⁰⁾. So vage und unverbindlich die einzelnen Regelungen auch sein mochten, man konnte sie durchaus als Eckpfeiler für eine zukünftige Wirtschaftsunion interpretieren⁸¹⁾ oder als Rahmen verstehen, in dem sich die wirtschafts- und währungspolitische Koordination vollziehen sollte. Somit bildete das, was als Wäh-

77) Mertens de Wilmars, Jacques, Währungsperspektiven des Gemeinsamen Marktes, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd.90, 1963 I, S.360.

78) Art.189, Abs.5 EWG-Vertrag.

79) Hahn, Albert, L., Monetäre Integration - Illusion oder Realität, in: Währungspolitik in der europäischen Integration. Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Bd.29, Baden-Baden 1964, S.122.

80) Dubois, Monique, Die Währungspolitik in der EWG und der Barre-Plan, in: Außenwirtschaft, Jg.1970, S.91.

81) Vgl. Steffe, H., O., Gemeinschaftliche Konjunkturpolitik in der EWG, in: Die Aussprache, Jg.18, 1965, S.81.

runbspolitik im Vertrag nur punktuell erfaßt war, in seiner haushalts- und finanzpolitischen Substanz den Schlüssel zur weiteren Entwicklung⁸²⁾.

Für eine gemeinschaftliche Wirtschafts- und Währungspolitik bot der Vertrag nur eine beschränkte Handhabe, denn die Souveränität auf diesem Gebiet war bei den Mitgliedstaaten verblieben⁸³⁾. Die Notwendigkeit, dieses Vakuum durch ergänzende und einander verpflichtende Koordinierungsregelungen auszufüllen, war frühzeitig erkannt worden⁸⁴⁾. Nur durch ergänzende Zuständigkeiten für die Gemeinschaft war es möglich, die entstandenen Diskrepanzen zwischen Notwendigkeiten und Möglichkeiten staatlichen Handelns abzubauen⁸⁵⁾.

82) Ipsen, Hans, Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, a.a.O., S.808.

83) Vgl. hierzu Groeben-Boeckh, Handbuch für Europäische Wirtschaft, Vertrag zur Gründung der EWG, Kommentar, Vorbemerkung zu Artikel 104 - 109; vgl. Fuss, Ernst-Walter, Rechtliche Aspekte einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik in der EWG, in: Integration, 2/1969, S.137 - 152.

84) Vgl. van Campen, Ph., C., Bericht im Namen des Wirtschafts- und Finanzausschusses über die Koordinierung der Währungspolitik im Rahmen der EWG, in: Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1962 - 1963, Dokument 17 vom 17. April 1962, S.9, S.4; ferner Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm für die zweite Stufe, Brüssel 1962, S.74; EWG-Kommission, Die währungs- und finanzpolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 7/1963, Ziff.4.

85) von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S.140.

3. Die Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Den Haag vom 1./2. Dezember 1969

Es waren somit drei Umstände, die mit dem Ablauf der Übergangszeit Ende 1969 neue Grundsatzentscheidungen forderten: a) das Ende der gaullistischen Führung in Frankreich konnte dem Integrationsprozeß neue Impulse geben, b) die wachsende konjunkturelle und monetäre Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten löste einen Sachzwang zur Vergemeinschaftung von Kompetenzen und Instrumenten aus, c) mit vorzeitiger Verwirklichung der Zollunion war durch die Anwendung des EWG-Vertrags, bei dessen wirtschafts- und währungspolitischer Abstinenz, kein neuer Antrieb für die Wirtschaftsintegration mehr zu erreichen.

Die Gemeinschaft sah sich deshalb vor die Frage gestellt, welches Integrationsmodell die weitere Entwicklung bestimmen sollte. Wollte man den Status quo - Zollunion mit gemeinsamen öffentlichem Agrarmarktsystem, jedoch ohne Vergemeinschaftung der Wirtschafts- und Währungspolitik - auf die Dauer nicht beibehalten, gab es letztlich nur zwei Grundalternativen⁸⁶⁾:

- Die Rückentwicklung der Gemeinschaft zu einer Freihandelszone mit weitgehender autonomer Wirtschafts- und Währungspolitik der Mitgliedstaaten und der Möglichkeit des Übergangs zu flexiblen Wechselkursen.
- Die Weiterentwicklung zur vollständigen Wirtschafts- und Währungsunion mit einer Bindung der Währungen der Mitgliedstaaten untereinander an feste Paritäten bzw. mit der Einführung einer europäischen Einheitswährung⁸⁷⁾.

86) Vgl. Tietmeyer, Hans, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - eine politische Herausforderung, in: Europa-Archiv, 12/1971, S.409 ff.

87) Vgl. Krämer, Hans, R., Wirtschaftliche und rechtliche Probleme der monetären Integration in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Tübingen 1966, S.119 f, sieht besonders in der Übertragung währungspolitischer Befugnisse auf eine gemeinsame Instanz eine Ausschaltung der Aktivität der Mitgliedstaaten und damit eine einheitliche Währungspolitik für den gesamten EWG-Bereich gegeben; vgl. ferner Rometsch, Sieghardt, Monetäre Integration - das Problem einer Währungsunion im Gemeinsamen Markt, Frankfurt 1968, S.151 f.

Staatspräsident Pompidou hatte schon kurz nach seinem Amtsantritt den von verschiedenen Stellen erörterten Gedanken einer europäischen Gipfelkonferenz aufgegriffen und im Juli im Ministerrat der Gemeinschaft eine auf die sechs Mitgliedstaaten beschränkte Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs vorschlagen lassen⁸⁸⁾. Die Konferenz sollte ursprünglich am 17. und 18. November 1969 in Den Haag stattfinden, der Termin wurde später auf den 1. und 2. Dezember 1969 verschoben.

Die Konferenz konnte zugleich auch als Test dafür gelten, welche Europapolitik das nachgaullistische Frankreich betreiben würde⁸⁹⁾. Zwar lagen von Seiten der neuen französischen Regierung schon verschiedene Stellungnahmen vor⁹⁰⁾, doch waren diese wenig aussagekräftig und unverbindlich. In seiner Eröffnungsansprache im Rittersaal der Residenz stellte der niederländische Ministerpräsident de Jong als Gastgeber die politische Grundlage des Integrationsprozesses in den Mittelpunkt⁹¹⁾. Zuerst müsse geklärt werden, was unter Europa zu verstehen sei und welche europäischen Völker von den sechs Regierungen gemeint waren. Dann sei festzustellen, ob der feste Wille überhaupt noch besteht, "durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter den betreffenden Völkern zu legen"⁹²⁾. Der französische Staatspräsident Pompidou ging in seiner Erwiderung zuvor nicht auf einzelne Details ein und erging sich in allgemeinen Wünschen, bekannte sich dann aber entschieden zur Fortsetzung der Arbeit der EWG, indem er erklärte, daß "Frankreich den Fortbestand und die Erweiterung der Gemeinschaft" wünscht und "Europa im wesentlichen auf der Grundlage des Römischen Vertrags und

88) Vgl. die Rede des französischen Außenministers, Maurice Schumann, im Rat der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel am 22. Juli 1969, a.a.O., S. D 421 f.

89) Vgl. Loch, Theo, M., Ausgangspositionen für die europäische Gipfelkonferenz, in: Europa-Archiv, 20/1969, S. 707 f.

90) Vgl. Dokumente zum Regierungswechsel in Frankreich, in: Europa-Archiv, 16/1969, S. D 385 - D 396.

91) abgedruckt in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 2/1970, S. 33 ff.

92) Ebda., S. 34.

der zehnjährigen Bemühungen für seine Anwendung und Erweiterung eine Chance hat, sich zu einigen"⁹³⁾. Deshalb müßte "unverzüglich auf die Weiterentwicklung und Vertiefung der Gemeinschaftstätigkeit" hingewirkt werden, um "insbesondere das Zusammenstreben der Wirtschafts- und Währungspolitik der einzelnen Länder zu verwirklichen"⁹⁴⁾. Am Schluß seiner Ausführungen ging der französische Staatspräsident auf die internationalen Aspekte ein: "Zur Stunde, in der bekanntlich die Supermächte, sei es die Sowjetunion oder die Vereinigten Staaten von Amerika, die europäischen Probleme nur gemessen an ihren eigenen Interessen sehen und sehen können, schulden wir es unseren Völkern, die Hoffnung auf ein Europa, das Herr seines Schicksals wäre, anzufachen. Deshalb habe ich von dieser Überlegung ausgehend zu der Konferenz angeregt; ihr Ausgang wird nicht nur die Zukunft der Gemeinschaft, sondern auch die künftige Politik jeder der hier versammelten Nationen und jedenfalls Frankreichs umgestalten"⁹⁵⁾. Bundeskanzler Brandt stellte in seiner Erklärung⁹⁶⁾ den Willen seiner Regierung heraus, "den Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion zu gehen". Es solle eine gemeinsame Wirtschaftspolitik entwickelt werden, der in einer zweiten Stufe die Wirtschafts- und Währungsunion zu folgen hätte. Besonders bemerkenswert ist der Hinweis, daß die Regierungen zwischen einem mutigen Schritt nach vorn und einer gefährlichen Krise zu wählen hätten. Ferner wird die außenpolitische Zusammenarbeit zur Sprache gebracht, über die frühere Meinungsverschiedenheiten sich auflösen würden, "wenn wir die Erweiterung der Gemeinschaft und die politische Zusammenarbeit in einer Perspektive miteinander verbanden. Damit würden wir auch im erweiterten

93) abgedruckt in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 2/1970, S.37 ff.

94) Ebda., S.38.

95) Ebda., S.39.

96) abgedruckt in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 2/1970, S.39 ff.

Kreis die 'finalité politique' der Gemeinschaft bekräftigen, ohne daß übrigens die Bereiche des wirtschaftlichen Zusammenschlusses und der politischen Zusammenarbeit völlig deckungsgleich sein müßten. Ich schlage daher vor, daß wir die Außenminister beauftragen, einen Vereinbarungs-entwurf für eine schrittweise Entwicklung der politischen Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten unserer Gemeinschaft auszuarbeiten, und zwar in der Hypothese ihrer Erweiterung⁹⁷⁾.

An der Konferenz nahmen ferner der italienische Ministerpräsident Rumor, der belgische Ministerpräsident Eyskens und der Ministerpräsident Werner von Luxemburg teil. Auch sie sprachen sich - wenn auch mit Unterschieden in der Betonung einzelner Details - für eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik aus⁹⁸⁾.

Spätestens am zweiten Tag zeigte sich, daß sich jenes Klima des wechselseitigen Vertrauens wieder einstellte, das die Gemeinschaft lange entbehrt hatte und das sie für die weitere Existenz dringend benötigte⁹⁹⁾. Der Tag war fast ausschließlich der Verstärkung der Gemeinschaft gewidmet¹⁰⁰⁾. Bei der Erörterung von Sachfragen außerhalb der Agrarpolitik klangen immer auch die wichtigsten politischen Aspekte mit an. Im Zentrum der Beratungen stand auch hier die zu schaffende Wirtschafts- und Währungsunion, deren Notwendigkeit von allen Seiten anerkannt wurde. Die detailliertesten Vorschläge unterbreitete die deutsche Delegation. Waren diese mehr instrumenteller Natur, so legte die französische Seite mehr Wert auf Konsultationen, ohne jedoch über deren institutionelle Grundlagen Aufschluß zu geben. Vor allem spielte Präsident Pompidou am zweiten Tag der Konferenz eine wesentlich aktivere Rolle und gab zu verstehen, daß

97) Ebda., S.42.

98) Die Erklärungen sind abgedruckt in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, 2/1970, S.33 ff.

99) FAZ vom 3.Dezember 1969.

100) Vgl. "Erfolgreicher Abschluß der Haager Gipfelkonferenz", NZZ vom 4.Dezember 1969.

Frankreich es ernst meine, sowohl mit der Weiterentwicklung der Gemeinschaft als auch mit der Erweiterung. Der Verlauf der Beratungen zeigte dennoch, daß die Zielkoordinierung zwischen jenen Staaten, die dem Wachstum, und denen, die der Stabilität den Vorzug geben, nicht leicht sein würde.

Da man sich im Grundsätzlichen einig war, gelang es, ein Schlußkommuniqué zu formulieren, das für die Weiterentwicklung der Integration richtungsweisende Bedeutung hatte¹⁰¹⁾. Freilich sollte sich erst später zeigen, ob hinter den programmatischen Zielen wirklich ein politischer Wille zu ihrer Verwirklichung stand.

Die für die politische und wirtschaftliche Integration bedeutsamsten Sätze aus dem Kommuniqué sind:

"Die Staats- und Regierungschefs bekräftigen ... ihren Glauben an die politischen Zielsetzungen, die der Gemeinschaft ihren ganzen Sinn und ihre Tragweite verleihen. Sie bekunden ihre Entschlossenheit, dieses Unterfangen zu Ende zu führen, und sie betonen ihr Vertrauen in den schließlichen Erfolg ihrer Bemühungen." (Ziff.4)

"Die Europäischen Gemeinschaften sind unbestritten der Urkern, aus dem die europäische Einheit sich entwickelt und ihren Anfang genommen hat ..." (Ziff.4)

"... sind sie übereingekommen, daß im Rat ausgehend vom Memorandum der Kommission vom 12. Februar 1969¹⁰²⁾ in enger Zusammenarbeit mit dieser, im Laufe des Jahres 1970 ein Stufenplan für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion ausgearbeitet wird ... Sie sind übereingekommen, die Möglichkeit der Errichtung eines europäischen Reservefonds prüfen zu lassen, zu dem eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik hinführen müßte." (Ziff.8)

101) abgedruckt in: Die Europäische Gemeinschaft - Von der Haager Gipfelkonferenz bis zum Europa der Zehn, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1972, S.70 ff.

102) Memorandum der Kommission an den Rat über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Zusammenarbeit in Währungsfragen innerhalb der Gemeinschaft (Barre-Plan), in: Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 3/1969, S.3 f.

"Sie beauftragen die Außenminister mit der Prüfung der Frage, wie, in der Perspektive der Erweiterung, am besten Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung erzielt werden können. Die Minister werden dazu vor Ende Juli 1970 Vorschläge machen." (Ziff.15)

Die Ergebnisse der Begegnung waren von großer Bedeutung. Sie ist auch durchwegs als erfolgreich gewürdigt worden¹⁰³⁾. Es war gelungen, das Vertrauen zwischen den Sechs wiederherzustellen und gemeinsame Direktiven auszuarbeiten. Das ist darauf zurückzuführen, daß das Ausmaß an Divergenzen verringert werden und den Standpunkten der Partner allseits vermehrt Rechnung getragen werden konnte¹⁰⁴⁾. Freilich hatte die Konferenz, die kein auf Grund der Verträge geschaffenes Organ war, kein konkretes Problem lösen können. Dies war auch nicht ihre Aufgabe gewesen. Sie hatte sich jedoch unmißverständlich und nachdrücklich zu einigen der großen Zielvorstellungen geäußert, mit denen die Gemeinschaft sich auseinandersetzen mußte. Die Voraussetzung für das Zustandekommen einer Wirtschafts- und Währungsunion ist eine Übereinstimmung in den Grundanschauungen und sowohl die Bejahung der marktwirtschaftlichen Ordnung als auch der Ziele des Magischen Vielecks, ferner die Einigung auf kompatible Wachstumsziele und tolerierbare Inflationsraten.

Mit der Entscheidung für die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion¹⁰⁵⁾ auf der Grundlage fester Wechsel-

103) Vgl. Müller-Armack, Alfred; u.a., Stabilität in Europa, a.a.O., S.165; vgl. Mayrzedt, Hans, Betrachtungen zur Außenwirtschaftspolitik, in: Außenwirtschaft, Jg.1969, S.350; vgl. Kobbelt, Ernst, Den Haag - Eine Frucht der Geduld, in: Europa-Archiv, 1/1970, S.11-14.

104) Mayrzedt, Hans, Betrachtungen zur Außenwirtschaftspolitik, a.a.O., S.350.

105) Vgl. Möller, Hans, Internationale Wirtschaftsorganisationen, in: Die Wirtschaftswissenschaften, Reihe B, Nr.15, Wiesbaden 1960, S.121 f, eine Wirtschaftsunion liegt vor, wenn "verschiedene Länder ihre Volkswirtschaften unter Schaffung binnenmarktähnlicher Verhältnisse zu einem Wirtschaftsgebiet zusammenfassen, innerhalb dessen der Wirtschaftsablauf nach einheitlichen Gesichtspunkten gestaltet wird. Dies erfordert, daß die Länder bereit sein müssen, sich schließlich auch politisch bis zu einem gewissen Grade zusammenzuschließen".

kurse wurde vor allem die politische Finalität des Integrationsprozesses herausgestellt, denn in rein ökonomischer Sicht kann eine Freihandelszone mit flexiblen Wechselkursen durchaus integrationsfreundlicher sein¹⁰⁶⁾.

Die Zielvorstellungen des Kommuniqués und die Betonung des politischen Charakters gingen weit über die Regelungen des EWG-Vertrags hinaus. Die Stärkung der Gemeinschaft soll durch die Begründung einer Wirtschafts- und Währungsunion erfolgen. Gemeint ist nicht nur die wirtschaftliche Stärkung, die aus der Notwendigkeit resultiert, die Gemeinschaft durch institutionelle Voraussetzungen so zu festigen, damit sie in der Lage ist, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu erhalten, sondern der Ausbau der Gemeinschaft mit dem Ziel der politischen Einigung¹⁰⁷⁾. Die Erfahrungen hatten gezeigt, daß die Überwindung von Interessenkonflikten ohne eigenständige politische Macht nicht möglich ist; das Problem der Machtbildung aber nur durch eine politische Integration im Sinne von supranationaler Machtbildung gelöst werden kann¹⁰⁸⁾.

106) Vgl. Grewe, Klaus, Ist eine Wirtschaftsunion ohne Währungsunion möglich?, Diss. Berlin 1968, S.221 ff; vgl. Müller-Armack, Alfred; u.a., Stabilität in Europa, a.a.O., S.97. Für eine wirtschaftliche Integration mit dem Ziel der politischen Einigung sind flexible Wechselkurse nicht tragbar, vgl. von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S.111 f, "Bedenken gegenüber flexiblen Wechselkursen als Mittel der Integrationspolitik ergeben sich vor allem daraus, daß flexible Wechselkurse als ein Ausgleichsmechanismus differierender Preisniveaus die Möglichkeit und das Faktum unterschiedlicher nationaler Wirtschaftspolitik voraussetzen ... Die Integration zielt (jedoch) in ihrem politischen Gehalt auf Angleichung bestehender Unterschiede, während flexible Wechselkurse die als fortbestehend vorausgesetzten strukturellen Unterschiede nur in ihren Kostenwirkungen ausgleichen". Das Politikmonopol der Einzelstaaten wird also durch flexible Wechselkurse aufrechterhalten. Es kann sich sogar noch verstärken, da kein Zwang zu Koordination der einzelnen Politiken gegeben ist.

107) Dies wird besonders deutlich bei einer Verknüpfung mit Ziff.4 des Kommuniqués.

108) Vgl. hierzu die Ausführungen bei Kaltefleiter, Werner, Funktion und Verantwortung in den europäischen Organisationen, Bonn 1964, S.147 f.

Die Gipfelkonferenz machte zweierlei deutlich. Erstens war es Pompidou gelungen, die Partner Frankreichs wirklich von seinem guten Willen zu überzeugen¹⁰⁹⁾, zweitens hatte Frankreich in der europäischen Integrationspolitik gegenüber Deutschland an Boden verloren¹¹⁰⁾. Der Grund für diese Entwicklung lag vor allem in der wirtschaftlichen Erstarkung der Bundesrepublik. Hinzu kam die weitaus unbefangene und selbstbewußtere Haltung, die die deutsche Delegation im Gegensatz zu früheren Auftritten einnahm. Sie erweckte damit den Anschein, daß sich die Bundesrepublik ihrer Komplexe endgültig entledigt hatte¹¹¹⁾ und damit bewies, daß sie ihre Rolle allein zwischen Washington und Moskau mit oder gegen Paris spielen könne¹¹²⁾. Die Behauptung jedoch, Deutschland wäre im Begriff gewesen, sich mit Hilfe der wirtschaftlichen Integration zum dominierenden Faktor in der europäischen Wirtschaft aufzuschwingen¹¹³⁾, muß als tendenziös bezeichnet werden¹¹⁴⁾.

109) FAZ vom 3. Dezember 1969.

110) Vgl. Mayrzedt, Hans, Betrachtungen zur Außenwirtschaftspolitik, a.a.O., S. 351.

111) Reifenberg, Jan, Pompidous europäischer Realismus, in: FAZ vom 6. Dezember 1969.

112) L'Aurore vom 3. Dezember 1969.

113) Vgl. L'Humanité vom 3. Dezember 1969, Pompidou hat zugunsten der Atlantiker alle Positionen Frankreichs preisgegeben. Als Ergebnis werde Bonn währungspolitisch, atomar und in der Exportwirtschaft Europa künftig beherrschen.

114) Hallstein, Walter, Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland in der europäischen Integration, in: Wirtschaftsdienst, 1/1970, S. 24.

4. Die nationalen Stufenpläne und der Stufenplan der Kommission

4.1 Erste Ansätze und der Barre-Plan

Wenn auch erst auf der Konferenz von Den Haag ein konkretes Programm auf Regierungsebene entwickelt wurde, die Wirtschafts- und Währungspolitik der einzelnen Staaten einander anzupassen, so war es nicht das erste Mal, daß Vorschläge gemacht worden waren, den zunehmenden Schwund an nationaler prozeßpolitischer Autonomie durch eine Stärkung der gemeinschaftlichen Interventionsmöglichkeiten auszugleichen. Allerdings stammten diese oft einschneidenden Vorschläge von der Kommission und dem Europäischen Parlament, also Gemeinschaftsorganen, und nicht von den Regierungen der Partnerstaaten. Hinzu kam, daß diese Vorschläge beim Ministerrat oft eine schwache Resonanz fanden.

Im Memorandum der Kommission vom 24. Oktober 1962¹¹⁵⁾ wurde klar zum Ausdruck gebracht, daß die europäische Integration ein politisches Phänomen sei, dessen Ziel über das ökonomische Nahziel der Zollunion hinausgeht, ja hinausgehen muß, wenn das Nahziel Zollunion lebensfähig sein sollte¹¹⁶⁾. "Man wollte die europäische Integration, die Union der Wirtschaftspolitik und man wollte hierfür den Weg über die Zollunion, die die Realisierung dieser Union schon von sich aus fordert."¹¹⁷⁾ Von der Realisierung der Zollunion erwartete man automatische Rückwirkungen auf die Konjunktur- und Währungspolitik. Es war deshalb nur logisch, wenn die Kommission den automatischen Prozeß durch autonome und beschleunigte Aktionen abkürzen wollte. Hauptziel war eine gemeinsame Konjunkturpolitik, in der die Politiken der einzelnen Länder aufgehen sollten¹¹⁸⁾.

115) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission, Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel, den 24. Oktober 1962.

116) Ebda. S.7.

117) Ebda. S.8.

118) Ebda. S.60.

Diese von der Kommission vertretene Auffassung stimmte mit der Meinung überein, die der Berichterstatte des Europäischen Parlaments, van Campen, ebenfalls im Jahre 1962, niederlegte¹¹⁹⁾. Es wurde darin die Auffassung vertreten, daß die "zunehmende Verflechtung der Volkswirtschaften der EWG-Länder es nicht länger gestatte, die wirtschaftspolitischen Instrumente angesichts des großen Einflusses, den sie auf die Entwicklung außerhalb der Landesgrenzen haben können, ausschließlich nach ihren inländischen Vor- und Nachteilen zu beurteilen. Das gilt für die Währungspolitik als eines wichtigen Sektors der Wirtschaftspolitik"¹²⁰⁾. Nach der Koordinierung der Währungspolitik gemäß den Vertragsbestimmungen würde "die zunehmende Verwirklichung der EWG und die mögliche Schaffung einer politischen Union der EWG-Staaten zur Folge haben, daß Beratungen mit dem Ziel der Koordinierung der Währungspolitik nicht mehr ausreichen. Bei der Entwicklung einer koordinierten Währungspolitik zu einer gemeinsamen Währungspolitik wird sich eine gemeinschaftliche Institution, die weiter reicht als der Währungsausschuß, als notwendig erweisen"¹²¹⁾.

Der Ministerrat der Gemeinschaft griff in seiner Sitzung am 8. Mai 1964 die Vorschläge des van Campen-Berichts, des Memorandums der Kommission von 1962 und einer Mitteilung der Kommission an den Rat vom 19. Juni 1963¹²²⁾ auf und faßte mehrere Beschlüsse¹²³⁾.

119) Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1962 - 63, Dokument 17, Bericht im Namen des Wirtschafts- und Finanzausschusses über die Koordinierung der Währungspolitik im Rahmen der EWG.

120) Ebda. Ziff.19.

121) Ebda. Ziff.4.

122) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission, Die währungs- und finanzpolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Mitteilung der Kommission an den Rat vom 19. Juni 1963.

123) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1964, S.1205 ff.

Es solle ein Ausschuß der Zentralbankpräsidenten gebildet werden¹²⁴⁾, dessen Aufgabe im wesentlichen darin zu bestehen hat, die bis dahin formlose Zusammenarbeit der Zentralbankpräsidenten zu institutionalisieren und Konsultationen über die allgemeinen Grundsätze und großen Linien der Zentralbankpolitik, insbesondere auf dem Gebiet des Kredits, des Geld- und Devisenmarkts, durchzuführen. Ferner wird ein Ausschuß für Haushaltspolitik¹²⁵⁾ eingesetzt, der die Grundzüge der Haushaltspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten zu untersuchen hat und sie einander gegenüberstellt. Schließlich wird die Verpflichtung zur vorherigen Konsultation im Währungsausschuß eingeführt, um für eine enge Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der internationalen Währungsbeziehungen Sorge zu tragen¹²⁶⁾. Außerdem erklärten die Regierungen ihre Absicht, sich vor jeder Änderung der Parität ihrer Währungen zu konsultieren¹²⁷⁾.

Diese neugeschaffenen Gremien versuchten in den folgenden Jahren mit dem ihnen zur Verfügung stehenden Instrument der Empfehlung an die Nationalregierungen, auf dem

124) Beschluß des Rates vom 8. Mai 1964 über die Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: ABl. Nr. 77 vom 21. Mai 1964, S. 1206.

125) Beschluß des Rates vom 9. Mai 1964 über die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Verwaltungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Haushaltspolitik, in: ABl. Nr. 77 vom 21. Mai 1964, S. 1205.

126) Beschluß des Rates vom 8. Mai 1964 über die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der internationalen Währungsbeziehungen, in: ABl. Nr. 77 vom 21. Mai 1964, S. 1207.

127) Erklärung vom 8. Mai 1964 der im Rat vom 12. Februar 1964 vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der EWG über Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten vor Änderungen der Wechselkursparitäten ihrer Währungen, in: ABl. vom 22. Mai 1964, S. 1226.

Gebiet der Währungs- und Konjunkturpolitik die national-staatlichen politischen Entscheidungen zu beeinflussen. Das Ziel war die stärkere Annäherung der wirtschaftspolitischen Entwicklungen innerhalb der Gemeinschaft. Es zeigte sich, daß diese Strategie sich nicht durchsetzen konnte, solange die politischen Kräfte autonom blieben oder der Sachzwang von einem volkswirtschaftlich nicht so gewichtigen Bereich wie der Landwirtschaft ausging. Die Koordinierung gelang nur mangelhaft, da trotz der geschaffenen Institutionen weder erreicht wurde, eine gemeinsame Rangordnung der wirtschaftspolitischen Ziele festzulegen, noch verbindliche Verfahrensregeln für die Zusammenarbeit in Konjunktur- und Währungsfragen zu beschließen. Die gewählten Lösungen erwiesen sich damit als zu schwach, um die erwünschte Solidarität zu begründen. Die wirtschaftlichen Ungleichgewichte nahmen vielmehr in der zweiten Hälfte der 60er Jahre eher zu. Genannt seien die Pfund-Krise vom Herbst 1967, die Dollar-Gold-Krise vom Frühjahr 1968, die Franc-Krise und die DM-Spekulationswelle vom Herbst 1968 und die neuerliche Franc- und DM-Krise im Frühsommer 1969. Diese Währungskrisen, insbesondere die europäischen der Jahre 1968 und 1969 führten die EWG bis an den Rand des Auseinanderbrechens. Sie zeigten aber auch eindringlich, daß eine auf Empfehlung beruhende freiwillige Kooperation zu schwach ist, um die Gemeinschaften vor Krisen dieser Art zu bewahren. Diese Unzulänglichkeiten erweckten erneutes Interesse, die europäische Zusammenarbeit auf währungs- und konjunkturpolitischem Gebiet straffer zu organisieren¹²⁸⁾.

Unter dem Eindruck der Währungskrise von 1968 legte die Kommission am 12. Februar 1969 ein Memorandum über das

128) Vgl. Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.49 ff.

Aktionsprogramm der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Währungs politik vor¹²⁹⁾. Dieser nach dem Vizepräsidenten der Kommission benannte "Barre-Plan" fügte sich nahtlos in das seit Jahren vertretene währungspolitische Konzept der Gemeinschaft ein, beschränkte sich jedoch auf die wesentlichen Forderungen. Vor allem wird eine Konvergenz der nationalen Orientierungsdaten im Bereich der Wirtschaftspolitik¹³⁰⁾ als erforderlich betrachtet. Diese Konvergenz lasse sich nur in Verbindung mit einer Konzentrierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik erreichen, die sich auf diese Orientierungsdaten stütze¹³¹⁾. Ferner wird eine wirksamere Nutzung des Konsultationsverfahrens als zweckmäßig betrachtet. Die Konsultationen sollten vor den jeweiligen nationalstaatlichen Aktionen durchgeführt werden. Hinter dem vorgeschlagenen "Gemeinschaftsmechanismus für die währungspolitische Zusammenarbeit"¹³²⁾ verbirgt sich ein kurzfristiges und ein mittelfristiges monetäres Beistandssystem. Das kurzfristige Stützungssystem ist als automatisches, also nicht an bestimmte wirtschaftspolitische Auflagen gebundenes, System von Kreditfazilitäten konstruiert. Für den Fall, daß eine kurzfristige Stützung nicht ausreicht, müßte der Rat eine mittelfristige Finanzhilfe gewähren können, deren Bedingungen sich nach den im größeren Rahmen als dem der Gemeinschaft mobilisierbaren Mitteln zu richten hätte. Eine Analyse des Memorandums zeigt, daß die Kommission glaubte, die Probleme mit dem weitgehend unverbindlichen

129) Memorandum der Kommission an den Rat über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Zusammenarbeit in Währungsfragen innerhalb der Gemeinschaft, in: Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 3/1969, S.3 f.

130) Ebda., § 7.

131) Ebda., § 11.

132) Ebda., § 12.

Konsultationsverfahren lösen zu können. Für die weitere Integration sind praktisch keine Ansätze vorhanden; die vorgeschlagenen Maßnahmen stellen lediglich einen Modus vivendi dar, mit dessen Hilfe man hoffte, die durch die wirtschaftliche Teilintegration entstandenen Ungleichgewichte beseitigen zu können. Für die politische Integration ist der Versuch bedeutungslos.

4.2 Die vier offiziellen Pläne

Mit den Beschlüssen der Konferenz von Den Haag trat der Prozeß der wirtschafts- und währungspolitischen Integration in eine neue Phase. Es ging nicht mehr um das "Ob einer Wirtschafts- und Währungsunion", sondern darum, "schnellstens Stufen zur Erreichung dieses Zieles festzulegen"¹³³⁾.

In Reaktion auf die Beschlüsse der Gipfelkonferenz wurden von Luxemburg, Belgien und der Bundesrepublik Deutschland Stufenpläne ausgearbeitet. Zur Ministerratskonferenz am 5. und 6. März 1970 legte auch die Kommission einen Stufenplan vor¹³⁴⁾. Frankreich dagegen hielt sich mit eigenen Plänen zurück. Verantwortlich dafür waren innenpolitische Gründe, denn eine Wirtschafts- und Währungsunion würde - so wurde vermutet - zu weitgehenden Einschränkungen der nationalen Souveränitäten führen. Mit Rücksicht

133) Aide-mémoire der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 19. November 1969 zur bevorstehenden Konferenz der Staats- und Regierungschefs, in: Europa-Archiv, 2/1970, S. D 32.

134) Eine Synopsis der Stufenpläne wurde veröffentlicht in: DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 16/1970, Jg. 37, vom 16. April 1970; vgl. ferner die Gegenüberstellung hinsichtlich von Zielen und Prioritäten von Michel Grosfils, Les programmes tendant à réaliser l'unification monétaire des Pays de la Communauté Economique Européenne, in: Außenwirtschaft, Jg. 1970, S. 176 - 195.

auf die gaullistischen Ultras schies es ratsam, dieses Thema nach wie vor mit großer Vorsicht zu behandeln. Erwähnenswert ist eine Erklärung des italienischen Schatzministers, Emilio Colombo, die grundsätzliche Gedanken zum Konzept einer Wirtschafts- und Währungsunion enthält und im Ergebnis stark dem deutschen Plan nahekommt¹³⁵⁾.

Neben den vier offiziellen Plänen gab es eine Reihe von Stufenplänen, die von wissenschaftlichen Institutionen und von privater Seite entworfen wurden, die sich jedoch in der Kernfrage - zunächst währungspolitische Aktivitäten oder vorrangige wirtschaftspolitische Koordinierung - den Officialplänen zuordnen lassen¹³⁶⁾.

Alle Stufenpläne streben das interpretationsfähige Ziel "Wirtschafts- und Währungsunion" an und versuchen zu belegen, daß das nationale Recht auf Zielfixierung und Zielrealisierung aufgegeben werden muß. An seine Stelle müsse die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gemeinsam gesteuert werden. Wenn somit das strategische Ziel aller Pläne gleich ist, ergeben sich über den einzuschlagenden Weg oft erhebliche Diskrepanzen. Eine Katalogisierung der wichtigsten Bereiche, in denen nach weitgehender Übereinstimmung ein Harmonisierungsbedarf besteht, könnte wie folgt aussehen¹³⁷⁾:

- Koordinierung der konjunkturpolitischen Maßnahmen und engere Konsultationen bei aktuellen wirtschaftspolitischen Entscheidungen.

135) abgedruckt in: Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.88 ff.

136) Vgl. Beyfuß, Jörg, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Pläne und Probleme, in: Berichte des Deutschen Instituts zur Wirtschaftspolitik, 10/1970, S.23 ff.

137) Ebda., S.15 f.

- Abstimmung der mittelfristigen Zielvorstellungen mit dem Ziel, ein gemeinschaftliches Zielbündel, das untereinander kompatibel sein muß, zu konstruieren¹³⁸⁾.
- Die volle Realisierung der unbehinderten Mobilität der Produktionsfaktoren, insbesondere die Integration der Kapitalmärkte und die Beseitigung der rechtlichen und institutionellen Zugangsbeschränkungen bis zur vollen Verwirklichung des freien Kapitalverkehrs innerhalb der Gemeinschaft.
- Annäherung und Vereinheitlichung wichtiger Steuern mit dem Ziel der Abschaffung der Steuergrenzen.
- Haushaltspolitische Abstimmung, insbesondere über die Finanzierung etwaiger Defizite und die Verwendung etwaiger Überschüsse.
- Kurz- und mittelfristige monetäre Beistandssysteme.
- Abschaffung der Bandbreiten und endgültige Fixierung der Paritäten.
- Harmonisierung und Integration der Befugnisse der Notenbanken bis hin zu einer europäischen Zentralbank.
- Schaffung einer europäischen Rechnungseinheit.

Diese Aufstellung enthält die wichtigsten der unverzichtbaren Bausteine einer wirtschaftlichen und politischen Integration. Sind diese Erfordernisse primär ökonomischer Natur, so ist ihre Verwirklichung politisch bedingt, denn die Koordinierung und Harmonisierung der einzelnen Politiken hat einen starken politischen Charakter, der die Partnerstaaten auf die Probe stellt, ob bei ihnen die nötige Bereitschaft zu gemeinsamen wirtschaftspolitischen Maßnahmen überhaupt vorhanden ist¹³⁹⁾. Es stellt sich das

138) Vgl. Gleske, Leonhard, Währungspolitik im Gemeinsamen Markt, in: Währungspolitik in der europäischen Integration, Baden-Baden 1964, S.59.

139) Vgl. Hasse, Rolf, Ansätze und Probleme der Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik in der EWG, a.a.O., S.10.

Problem, ob diese Ziele mit den bestehenden Institutionen der Gemeinschaft überhaupt zu verwirklichen sind und die Mitgliedsländer bereit sind, auf ihre währungspolitische Souveränität zu verzichten. Im Hinblick auf die politische Finalität ist zu überlegen, ob diese Zielrealisierung einen Schritt in Richtung auf eine politische Union bedeutet.

4.21 Der Stufenplan des luxemburgischen Ministerpräsidenten Werner¹⁴⁰⁾

Der Plan ist auf sieben Etappen angelegt und sieht nach einer 6- bis 10jährigen Vorbereitungsphase die Einführung einer europäischen Währung im Zuge einer "weitergehenden politischen Integration" vor.

In der ersten Stufe sollen "gegenseitig und zwingend vorgesehene Konsultationen über gewisse Maßnahmen der Wirtschafts- und der allgemeinen Währungspolitik"¹⁴¹⁾ erfolgen.

Für diese Konsultationen werden keine strengen Regeln vorgesehen. Außerdem soll ein teilweise automatisches kurz- und mittelfristiges monetäres Beistandssystem aufgebaut werden.

Schon im Laufe der zweiten Stufen sollen die Schwankungsbreiten der Wechselkurse verringert werden. Eine Konzentrierung der Kreditvolumen und Kreditschöpfung soll nur insoweit angestrebt werden, als es die Koordinierung der mittelfristigen Wirtschaftspolitik, der Konjunktur- und Haushaltspolitik erfordert.

In der dritten Stufe soll neben einer weiteren Verringerung der Schwankungsbreiten eine zunächst fakultativ zu verwendende Rechnungseinheit festgelegt werden.

140) auszugsweise abgedruckt in: Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.94 ff; vgl. "Le Figaro, Paris, vom 25. Februar 1970; "Europe", Brüssel, vom 10.3.1970.

141) Werner-Plan, in: Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.95.

Mit Stufe IV sollen Wechselkursänderungen nur noch mit Genehmigung der übrigen Mitgliedsländer möglich sein.

In der fünften Stufe ist die Gründung eines Fonds für europäische Zusammenarbeit vorgesehen, der die Verwaltung der kurz- und mittelfristigen monetären Beistandssysteme übernehmen soll.

In der sechsten Stufe werden an diesen Fond Teile der monetären Devisenreserven übertragen. Er fungiert auch als Finanzierungsinstitut für EWG-Handelsabkommen.

Während der letzten Stufe wird der Fond in einen europäischen Reservefond umgewandelt und die europäische Währungseinheit durch eine gemeinsame Geldeinheit abgelöst.

4.22 Der Stufenplan des belgischen Finanzministeriums¹⁴²⁾

Gegenüber dem extrem monetär ausgerichteten luxemburgischen Plan betont der belgische Plan, wenn auch weniger prononciert, die Priorität der währungspolitischen Zusammenarbeit.

Der Plan bemüht sich um eine synchrone Abstimmung der währungs- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

Während der ersten Stufe erfolgt die wirtschaftspolitische Kooperation vorerst freiwillig. Der Ministerrat soll Empfehlungen für die Gestaltung des Haushaltsvolumens und zur Währungspolitik aussprechen. Die Schwankungsbreiten der Wechselkurse sollen verringert und Paritätsänderungen von der Zustimmung der Partner abhängig gemacht werden.

In der zweiten Stufe, ungefähr zwischen 1973 und 1975, sollen die Bandbreiten der Wechselkurse abgeschafft werden. Gleichzeitig ist eine einheitliche Rechnungseinheit festzulegen. "Während der Übergangszeit werden Preise und

¹⁴²⁾ Ministère de Finances, Un plan de solidarité monétaire européenne en trois étapes 1971 - 1977, Bruxelles, le 27 janvier 1970, abgedruckt in: Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.73 ff.

Einkommen, Vermögenswerte und Verträge zugleich auf Landeswährung und auf diese gemeinsame Rechnungseinheit lauten¹⁴³⁾. Auf wirtschaftspolitischem Gebiet soll die freiwillige Zusammenarbeit durch Einführung einer Richtlinienkompetenz bei den Gemeinschaftsorganen in eine obligatorische Zusammenarbeit umgewandelt werden.

Ab 1978, der letzten Stufe, bestimmen Gemeinschaftsorgane die Richtlinien einheitlicher Wirtschaftspolitik. Sie würden über die nötigen Befugnisse und die notwendige instrumentelle Ausstattung verfügen, die es ihnen erlauben würde, gemeinsame wirtschaftspolitische Ziele aufzustellen und zu verwirklichen. Es wird ein Federal Reserve System geschaffen. Sämtliche Devisenreserven werden gemeinsam verwaltet und die unbegrenzte Konvertibilität gefordert.

4.23 Der Stufenplan des deutschen Wirtschaftsministeriums¹⁴⁴⁾

Der deutsche Plan, in vier Stufen gegliedert, bildet das konzeptionelle Gegenstück zu den luxemburgischen und belgischen Stufenplänen. Zuerst ist eine gleichgewichtige gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinschaft zu schaffen, bevor in das Stadium einer Währungsunion eingetreten werden kann. Demnach soll die währungspolitische Harmonisierung der wirtschaftspolitischen Angleichung folgen. Der Übergang von einer Stufe zur nächsten hängt von der Erfüllung "essentieller Bestandteile der vorhergehenden Stufen" ab¹⁴⁵⁾. Hinzu kommt, daß die Harmonisierungselemente sehr deutlich erfaßt werden und der Harmonisierungsprozeß institutionell weitgehender als in den übrigen Plänen abgesichert ist.

143) Stufenplan des belgischen Finanzministeriums, in: Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.81.

144) Memorandum des Bundesministeriums für Wirtschaft, Grundlinien eines Stufenplans zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der EWG, in: Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion, Eine Dokumentation zu den Beschlüssen des Ministerrats, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, Bonn, 1972, S.5 ff.

145) Deutscher Stufenplan, a.a.O., Ziff.III, 3.

Während der ersten Stufe sollen die Grundlagen für die Harmonisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik gelegt werden. Einzelmaßnahmen sind die verstärkte Anwendung des am 17. Juli 1969 beschlossenen Konsultationsverfahrens und die Einführung eines jährlichen Wirtschaftsberichtes der Kommission, in dem quantitative Zielvorstellungen und Empfehlungen zur wirtschaftspolitischen Realisierung dieser Ziele enthalten sein sollen. Ferner sollen nationalstaatliche Instrumentarien hinsichtlich ihres Effizienzgrades angeglichen werden. Es erfolgt der Ausbau eines Systems von Warnindikatoren, eine Vereinheitlichung der Prognosen und eine verbesserte Information bezüglich der Nationalbudgets. Das kurzfristige mit Konsultationspflicht verbundene Beistandssystem soll eingeführt werden und die Einführung des mit Auflagen verbundenen mittelfristigen Beistandssystems hat zu erfolgen. Für die Fragen der Geld-, Kredit- und Währungspolitik ist eine verstärkte Abstimmung und Konsultation erforderlich. Ferner wird die schrittweise Liberalisierung der Geld- und Kapitalmärkte vorgeschlagen.

In der zweiten Stufe kommt es vor allem darauf an, die in der ersten Stufe projektierten Harmonisierungsansätze zu verwirklichen. Der Rat soll dazu ein weitergehendes konjunkturpolitisches Entscheidungsrecht erhalten. Das mittelfristige Beistandssystem soll in Kraft gesetzt werden und bezüglich der nationalen Haushaltspolitiken soll der Rat Empfehlungen aussprechen.

Am Ende dieser beiden ersten Abschnitte sollte "die Harmonisierung und Koordinierung" der Wirtschaftspolitik so weit fortgeschritten sein, daß fundamentale Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten aller Voraussicht nach nicht mehr bestehen"¹⁴⁶⁾.

Auf Grund der dann vorliegenden Erfahrungen soll zur dritten Stufe übergegangen werden, in der eine weiter Annähe-

¹⁴⁶⁾ Ebda., Stufe 2.

rung der nationalen Prioritäten zu erreichen ist. Zur Verwirklichung der ökonomischen Ziele sind die noch fehlenden Kompetenzen für die Gemeinschaft festzulegen. Einzelne Maßnahmen sind der schrittweise Übergang zu einem Federal Reserve System, die Verringerung der Schwankungsbreiten bis zu ihrer vollkommenen Beseitigung; Paritätsänderungen sollen nur mehr mit Zustimmung der Partnerländer erfolgen können. Währungsreserven sind schrittweise in einen gemeinsamen Reservefond einzubringen. Daraufhin könnte zu Mehrheitsentscheidungen in wichtigen Bereichen der Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik übergegangen werden.

In der letzten Stufe ist der Ausschuß der Notenbankgouverneure zu einem europäischen Zentralbankrat auszubauen, alle notwendigen wirtschaftspolitischen Befugnisse sind Gemeinschaftsorganen zu übertragen und eine europäische Währungseinheit ist einzuführen.

4.24 Der Stufenplan der Kommission¹⁴⁷⁾

Der Plan umfaßt drei Stufen und schließt als einziger der offiziellen Pläne nicht mit der ausdrücklichen Einführung einer Gemeinschaftswährung ab. Er bemüht sich um eine parallele Entwicklung wirtschafts- und währungspolitischer Maßnahmen. Die wirtschaftlichen Entwicklungen sollen kompatibel sein und die Wirtschaftspolitiken miteinander konvergieren. Andererseits soll durch eine "verstärkte Währungssolidarität die Kompatibilität erleichtert und die Konvergenz gefördert"¹⁴⁸⁾ werden. Damit nimmt der Plan eine vermittelnde Stellung zwischen dem deutschen Plan, der vor einer währungspolitischen Integration die wirtschaftspolitischen Voraussetzungen schaffen

¹⁴⁷⁾ Mitteilung der Kommission an den Rat über die Ausarbeitung eines Stufenplans für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, in: Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 3/1970.

¹⁴⁸⁾ Ebda., S.5.

will, und den belgischen und luxemburgischen Plänen, die das Schwergewicht in der währungspolitischen Annäherung sehen, ein.

Die erste Stufe des Kommissionsplans umfaßt eine Phase der Annäherung und Koordinierung. Einzelmaßnahmen sind die Annahme des dritten Programms für mittelfristige Wirtschaftspolitik mit quantitativen Orientierungsdaten, die wirksamere Koordinierung der Konjunkturpolitik durch die Einführung eines Systems von Warnindikatoren. Ferner sollen die einzelstaatlichen Haushaltsentwürfe gegenübergestellt werden und mittelfristige Orientierungsdaten für die Haushaltspolitik erarbeitet werden. Es hat eine Angleichung der Zins- und Dividendensteuern und die Verabschiedung einer dritten Richtlinien zur stärkeren Verflechtung der Kapitalmärkte zu erfolgen. Ein weiteres Postulat ist die allgemeine Einführung der Mehrwertsteuer und die Annäherung der Mehrwertsteuersätze. Auf dem währungspolitischen Gebiet wird die Schaffung eines mittelfristigen Beistandsmechanismus, eine verstärkte Abstimmung der Kreditpolitik und die Beibehaltung der gegenwärtigen Schwankungsbreiten empfohlen.

In der zweiten Stufe soll die Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung der Mitgliedstaaten verstärkt werden. Für die globale Wirtschaftspolitik sind unter Abstimmung mit den mittelfristigen Orientierungsdaten Leitlinien, insbesondere für die Konjunktur-, Haushalts- und Kreditpolitik festzulegen. Die haushaltspolitischen Instrumente sollen angeglichen werden und nach deutschem Vorbild ist eine "Konzertierte Aktion" für die Sozialpartner einzurichten. Außerdem hat eine Angleichung der Steuersätze der Mehrwertsteuer, der Verbrauchssteuern und der Körperschaftsteuern zu erfolgen. Die Währungspolitik ist dadurch zu stärken, daß ab 1972 die Abweichungen zwischen den Kassakursen der Währungen der Mitgliedstaaten von 3 % auf 1 % begrenzt und eine konzertierte Interventionspolitik der Notenbanken auf dem Devisenmarkt eingeführt wird. Schließlich sollen die Sonderziehungsrechte gemeinsam verwaltet werden.

Die ab 1976 einzuleitende Endphase wird nur skizzenhaft angedeutet. Es werden die erforderlichen wirtschaftspolitischen Befugnisse auf Gemeinschaftsinstitutionen übertragen. Wegen der Errichtung eines gemeinschaftlichen Zentralbanksystems soll ein Rat der Notenbankpräsidenten eingesetzt werden. Die Steuergrenzen müssen wegfallen und der freie Kapitalverkehr ist zu verwirklichen. Die Bankbreiten der Wechselkurse sind in zwei Stufen zu beseitigen und ein europäischer Währungsfonds, dem in wachsendem Maße die nationalen Reserven zu übertragen sind, ist zu begründen.

4.3 Analyse der Stufenpläne nach ihrer integrationspolitischen Relevanz

In ihrer Zielsetzung, die über den bestehenden Integrationsstand weit hinausreicht, stimmen die vorgelegten Pläne grundsätzlich überein. Zu erreichen sind die gemeinsame Europäische Währungseinheit, die supranationale Verwaltung der Devisenreserven durch einen Europäischen Reservefonds, ferner ein Europäischer Zentralbankrat, der eine gemeinsame Geld- und Kreditpolitik betreibt, und schließlich die totale Aufhebung der Beschränkungen und Verzerrungen der Faktormobilität. Erhebliche Unterschiede betreffen vor allem die Anzahl der Interimsstufen, die Schwerpunkte und Auslassungen und die Rang- und Zeitfolge der Etappenziele auf den verschiedenen integrationspolitischen Gebieten.

4.31 Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik¹⁴⁹⁾

Für die erste Stufe sehen alle Pläne Konsultationen vor, die vor konjunkturpolitischen Maßnahmen stattfinden sollen. Der Plan des Bundesministeriums für Wirtschaft verlangt Konsultationen bei vorwiegend kurzfristigen Maßnahmen¹⁵⁰⁾. Nach dem belgischen Plan sind wichtige geld- und kreditpolitische Entscheidungen nur nach vorherigen Konsultationen des Ausschusses der Zentralbankgouverneure zu fällen¹⁵¹⁾.

Eine Harmonisierung der Politiken wird in allen Plänen für notwendig erachtet. Im deutschen Plan wird eine solche Harmonisierung als Vorbedingung für den Beginn der Errichtung einer Währungsunion verlangt, der belgische Plan sieht sie dagegen als notwendige Ergänzung der alsbald einsetzenden Schritte der monetären Integration.

Eine Prüfung der Frage nach dem Koordinierungs- und Harmonisierungsniveau wirtschaftspolitischer Instrumente wird in den Plänen nur teilweise vorgenommen. Lediglich im deutschen Plan wird die Abstimmung der nationalen Konjunkturpolitiken und die progressive Einführung gemeinsamer Entscheidungen für unverzichtbar gehalten. Während im belgischen Plan die nationalen Währungsbehörden auf Konsultationen des Ausschusses der Zentralbankgouverneure angewiesen sind¹⁵²⁾, fordert die Kommission vor der Festlegung von Leitlinien für die Konjunkturpolitik¹⁵³⁾ eine wirksame Koordinierung¹⁵⁴⁾.

149) Zu den Begriffen Koordinierung und Harmonisierung vgl. Ipsen, Hans, Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, a.a.O., S.781, sie bezeichnen insgesamt "sämtlich vertraglich festgelegte Verfahrensweisen des Integrationsprozesses, d.h. die Zusammenführung selbständiger Einheiten zu einer Einheit".

150) Deutscher Plan, a.a.O., Ziff.III, Stufe 1, 2.1, S.7.

151) Belgischer Plan, a.a.O., III, b, S.81.

152) Ebda.

153) Stufenplan der Kommission, a.a.O., Ziff.24, d, S.13.

154) Ebda., Ziff.19, b, S.11.

In der für die einzelstaatliche Souveränität eminent wichtigen Gestaltung der Finanzpläne sollten nach der deutschen Vorstellung Konsultationen eingeführt werden¹⁵⁵⁾; im Kommissionsplan hingegen wurde die Erarbeitung gemeinsamer Orientierungsdaten vorgeschlagen¹⁵⁶⁾. Für die gesamtwirtschaftliche Orientierung der nationalen Haushalte sieht der deutsche Plan Empfehlungen des Ministerrats vor¹⁵⁷⁾. Ausführlicher äußert sich hierzu der belgische Plan; er verlangt solche Empfehlungen für die Höhe des Haushaltsvolumens, die Struktur der nach Investition und Konsum aufgegliederten Ausgaben der öffentlichen Hand und für die Beziehungen zwischen Steuer- und Anleihevolumen¹⁵⁸⁾. Nach dem Plan der Kommission und dem deutschen Plan wird die Vereinheitlichung der Instrumente der Haushaltspolitik und ihre effektive Gestaltung gefordert¹⁵⁹⁾.

4.32 Kurz- und mittelfristiger Beistand

Einen bedeutenden Platz auf dem Wege zur Wirtschaftsunion nimmt die Errichtung eines Systems kurz- und mittelfristiger Beistandskredite ein. Das vertraglich vorgesehene Beistandsverfahren¹⁶⁰⁾ wurde durch das Abkommen der Zentralbanken der Mitgliedstaaten über ein kurzfristiges System der Währungsstützung vom 9. Februar 1969 ausgebaut¹⁶¹⁾. Die einzelnen Vorschläge haben dieses Abkommen zur Grundlage. Nach dem Luxemburger Plan soll das in diesem Abkommen vorgesehene Verfahren in das System der internationalen Währungsbeziehungen eingefügt werden¹⁶²⁾. Dieses Vorhaben könnte die Vorstufe einer gemeinsamen Verwaltung bzw.

155) Deutscher Stufenplan, a.a.O., Ziff.III, Stufe 2, 1.3., S.9.

156) Stufenplan der Kommission, a.a.O., Ziff.19, d, S.11.

157) Deutscher Stufenplan, a.a.O., Ziff.III, Stufe 2, 1.1.

158) Belgischer Plan, a.a.O., III, S.80.

159) Stufenplan der Kommission, a.a.O., Ziff.24, f, S.13; Deutscher Stufenplan, a.a.O., Ziff.III, Stufe 1, 2.3, S.9.

160) Art.108 und 109 EWG-Vertrag.

161) Vgl. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 4/1970, S.38.

162) Luxemburger Plan, a.a.O., erste Stufe, S.95.

einer Zusammenlegung der Sonderziehungsrechte sein und damit bedeutsam für die spätere Bildung eines gemeinsamen Reservefonds sein¹⁶³⁾.

Ebenso sieht der Plan der Kommission die Verwendung der Sonderziehungsrechte im Rahmen des mittelfristigen finanziellen Beistandes vor¹⁶⁴⁾. Der deutsche Plan fordert ein "mittelfristiges Beistandssystem bei Zahlungsungleichgewichten als Vorstufe zu einem später zu bildenden Reservefond"¹⁶⁵⁾. Nach dem belgischen Plan soll sich die gegenseitige Unterstützung im Laufe der zwei ersten Stufen entwickeln¹⁶⁶⁾, in der dritten Stufe hat sie in "die gemeinsame Verwaltung der gesamten Währungsreserven"¹⁶⁷⁾ einzumünden.

"Auch wenn die Gewährung des kurzfristigen Währungsbeistands ein besonderes Konsultationsverfahren auslöst, ist zu befürchten, daß dadurch die bisherige Politik praktisch bedingungsloser kompensatorischer Stützungen fortgesetzt und nicht bei den eigentlichen Ursachen der Währungskrisen mit der Therapie angesetzt wird."¹⁶⁸⁾

4.33 Wechselkurspolitik

Hier besteht die größte Diskrepanz, und zwar geht es darum, ob die gemeinsame Währung der "Motor" oder die "Krönung" des Integrationsprozesses sein soll¹⁶⁹⁾. Im Sinne der er-

163) Ebda.

164) Stufenplan der Kommission, a.a.O., Ziff.22, S.12.

165) Deutscher Stufenplan, a.a.O., Ziff.III, Stufe 1, 4.2, S.8, Ziff.III, Stufe 2, 2.2, S.9.

166) Belgischer Plan, a.a.O., III, c, S.81.

167) Ebda.

168) Willgerodt, Hans; Domsch, Alexander; Hasse, Rolf; Merx, Volker, Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.110.

169) Vgl. Lucius, Ralph-René, Währungsintegration ohne wirtschaftliche und politische Integration, Frankfurt am Main, 1972, S.23 ff; Gleske, Leonhard, Die Währungspolitik im Gemeinsamen Markt, a.a.O., S.56 f.

sten Alternative enthält der belgische Vorschlag¹⁷⁰⁾ in einer ersten Phase die Verringerung der gegenwärtig bestehenden Schwankungsbreiten. In der zweiten Phase sollen die Schwankungsbreiten beseitigt werden und feste Paritäten zwischen den Währungen der Partnerländer eingeführt werden. Die Schlußphase bringt das Verbot von Wechselkursänderungen zwischen den Mitgliedswährungen und schließlich deren Ersatz durch eine gemeinsame Währung.

Im Gegensatz dazu verlangt der deutsche Plan schon in der Einleitung¹⁷¹⁾, daß "zunächst die ökonomischen und politischen Voraussetzungen für eine gleichgewichtige gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinschaft geschaffen werden"¹⁷²⁾ sollten. Erst wenn auf diese Weise die Gefahr "der Entstehung von schwerwiegenden ökonomischen Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedstaaten vermindert ist, wird die Zeit dafür reif sein, in das Stadium einer Währungsunion mit dem Übergang zu festen und garantierten Währungsparitäten einzutreten".¹⁷³⁾ Entsprechend sollen erst in der dritten Stufe die Schwankungsbreiten verringert werden¹⁷⁴⁾ und erst in der vierten Stufe sollen feste Wechselkurse und schließlich eine europäische Währungseinheit eingeführt werden¹⁷⁵⁾.

Beide Grundkonzeptionen sind von großer ökonomischer und politischer Tragweite und sollten im weiteren Verlauf des Integrationsprozesses eine große Rolle spielen. Obwohl es sich um konträre Auffassungen handelt, konzediert der belgische Vorschlag, daß das "Nebeneinander einer gemeinsamen Währungsstrategie und autonomer Wirtschaftspolitiken ... nur zu Schwierigkeiten führen" kann¹⁷⁶⁾. Auch nach dem

170) Belgischer Plan, a.a.O., III, c, S.81.

171) Deutscher Stufenplan, Ziff.II, 2, S.6 f.

172) Ebda.

173) Ebda.

174) Deutscher Stufenplan, a.a.O., Ziff.III, Stufe 3, 3.2, S.10.

175) Ebda., Ziff.III, Stufe 4, 3, S.11.

176) Belgischer Plan, a.a.O., II, A 1, S.77.

belgischen Vorschlag soll deshalb die gemeinsame monetäre Strategie von parallel verlaufenden gemeinsamen Entwicklungen in der Wirtschaftspolitik abgestützt werden. Nach dieser Konzeption übt die monetäre Integration einen "Zwang" zur Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik aus. Die andere Position, wie sie im deutschen Stufenplan bezogen wird, sieht erst nach einer Harmonisierung der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitik die Voraussetzung für eine monetäre Angleichung gegeben.

Im Vorschlag der Kommission wird zu dieser Problematik nicht eindeutig Stellung genommen. Während der ersten Stufe sollen nur im Falle von Änderungen des internationalen Wechselkurssystems einheitliche Regeln für die Gemeinschaft aufgestellt werden. Für diesen Fall soll die Beibehaltung der bisherigen Schwankungsbreiten vereinbart werden¹⁷⁷⁾. Eine Begrenzung der maximalen Abweichungen zwischen den Kassakursen der Mitgliedswährungen auf 1 v.H. wird in der zweiten Stufe vorgeschlagen¹⁷⁸⁾ und erst in der dritten und letzten Stufe ist die Abschaffung der Bandbreiten und die unwiderrufliche Festsetzung der Währungsparitäten vorgesehen¹⁷⁹⁾.

4.34 Errichtung gemeinsamer Institutionen und die Übertragung von Hoheitsrechten

Ein Fortschritt im Integrationsprozeß kann nur erzielt werden, wenn sukzessive wirtschafts- und währungspolitische Befugnisse, die bei den nationalen Trägern verblie-

177) Stufenplan der Kommission, a.a.O., Ziff.22, d, S.12.

178) Ebda., Ziff.27, a, S.14.

179) Ebda., Ziff.29, 4, S.15.

ben waren, auf Organe der Gemeinschaften übertragen werden¹⁸⁰⁾. Eine besondere Beachtung verdient das bereits mehrfach erwähnte "Federal Reserve Board"¹⁸¹⁾. Im übrigen sind die in den einzelnen Plänen enthaltenen Vorschläge fragmentarisch und unpräzise. Dies beweist, daß man hinsichtlich der Abtretung von nationalen Kompetenzen keine klaren Vorstellungen hatte und es möglichst vermied, sich zu diesem mit einem Verzicht an einzelstaatlicher Souveränität verbundenen Vorgang zu äußern.

Nach dem luxemburgischen Plan soll der vorgesehene gemeinsame Reservefonds aus einem Kreditfonds hervorgehen. Diesem Kreditfonds fällt die Aufgabe zu, den finanziellen Beistand zwischen den Mitgliedstaaten abzuwickeln¹⁸²⁾. In der Endphase sollen ihm die Kompetenzen eines europäischen Reservefonds zugewiesen werden, in den die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Währungsreserven einbringen können¹⁸³⁾. Etwa notwendig werdende vertragliche Änderungen werden im Plan nicht behandelt; es findet sich jedoch der bemerkens-

180) Vgl. Gleske, Leonhard, Fragen einer europäischen Währungsordnung, Vortrag auf einer gemeinsamen Veranstaltung der Industrie- und Handelskammer Stuttgart und der Landeszentralbank Baden-Württemberg, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr.43, Frankfurt, 24.Juni 1970, S.9. Vgl. Blessing, Karl, Toward a World Central Bank?, A commentary on the paper by William McChesney Foundation lecture meeting Basle, on Sept.14.1970, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr.168, Frankfurt, 21.September 1970, S.14. Vgl. von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S.137.

181) Vgl. Triffin, Robert, Die Währungsprobleme des Beitritts Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft, Gutachten für die 15.Tagung des Aktionskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa am 15. und 16.Juli 1969 in Brüssel, abgedruckt in: Zum Dialog Nr.20, hrsg. von Hallstein, Walter, Bonn 1969, S.41 f.

182) Luxemburger Plan, a.a.O., 5.Stufe, S.98.

183) Ebda., 7.Stufe, 1, S.99.

werte Hinweis, daß der Ersatz der nationalen Währungen durch eine europäische Währungseinheit erst im Zuge einer weitergehenden politischen Integration möglich sein wird¹⁸⁴⁾.

Der belgische Plan legt in der zweiten Stufe den währungs-politischen Aktionsspielraum der EWG-Organen fest und spricht sich für eine Vereinheitlichung der Gesetzgebungen und Interventionstechniken aus. Ein gemeinsames Währungssystem soll eingerichtet werden¹⁸⁵⁾, das die gegenwärtigen Zentralbanken umfaßt und der Kontrolle einer Europäischen Währungsexekutive unterliegt. Der Einsatz der währungspolitischen Instrumente bedarf einer Genehmigung durch diese Exekutive. Sie verwaltet auch die Währungsreserven der Gemeinschaft, interveniert auf den Devisenmärkten und ist für die Verbindung zu den internationalen Einrichtungen und die Gewährung von Krediten an die einzelnen Mitgliedstaaten zuständig. Die letzte Entscheidung und die Aufsicht liegen bei den zuständigen Organen der Gemeinschaft. Die zu übertragenden Befugnisse auf fiskalischem und monetärem Gebiet¹⁸⁶⁾ werden im einzelnen - wenn auch nicht erschöpfend - aufgeführt. Der bei den Mitgliedstaaten noch verbliebene Rest würde nur mehr den konjunkturpolitisch nicht so wichtigen Teil der Fiskalpolitik umfassen.

Eine rationale Konzeption liegt dem deutschen Plan zugrunde. Mit der Einleitung von Vertragsänderungen zur Begründung noch fehlender Gemeinschaftskompetenzen soll sich die Fiskalpolitik an die vom Ministerrat beschlossenen Leitlinien halten¹⁸⁷⁾. Ferner hat ein schrittweiser Übergang zu einer Art von Federal-Reserve-System zu erfolgen¹⁸⁸⁾.

184) Ebda.

185) Belgischer Plan, a.a.O., II, B 2, S.79.

186) Ebda., III, S.80, III, b, S.81.

187) Deutscher Stufenplan, a.a.O., III, Stufe 2, 2.2, S.8, II, 4, S.7.

188) Ebda., III, Stufe 3, 2.1, S.10.

In der vierten Stufe wird die Übertragung aller notwendigen Befugnisse auf konjunktur-, finanz- und währungspolitischen Gebiet auf Gemeinschaftsorgane gefordert¹⁸⁹⁾. Hier ist der Plan etwas unklar und nicht eindeutig. Es ist interpretationsfähig, welche Befugnisse als "notwendig" zu gelten haben. Stufe 4 sieht auch den "Ausbau des Ausschusses der Notenbankgouverneure zu einem europäischen Zentralbankrat, der mehrheitlich entscheidet" vor¹⁹⁰⁾.

Der Kommissionsplan nennt für die dritte Stufe als institutionelle Voraussetzungen der Währungsunion¹⁹¹⁾:

- "1) Übertragung der erforderlichen Befugnisse auf Gemeinschaftsinstitutionen zur Sicherung des guten Funktionierens der Wirtschafts- und Währungsunion.
- 2) Einsetzung eines Rates der Zentralbankpräsidenten im Hinblick auf die Errichtung eines gemeinschaftlichen Zentralbanksystems.
- 3) Schaffung eines europäischen Reservefonds, dem die Reserven der Mitgliedstaaten in wachsendem Maße übertragen werden und der unter der Aufsicht des Rates der Zentralbankpräsidenten steht."

Damit sind zwar die Endziele aufgeführt, aber es ist keine Anweisung für ihre Realisierung gegeben. Welche Befugnisse im einzelnen abgetreten werden sollen, wird - wie im deutschen Plan - nicht präzisiert.

189) Ebda., III, Stufe 4, 1, S.11.

190) Ebda., III, Stufe 4, 2, S.11.

191) Stufenplan der Kommission, a.a.O., Ziff.29, S.14.

4.4 Die Reaktion auf die eingereichten Pläne und der Auftrag an die Werner-Gruppe

Am 23. und 24. Februar trafen sich die Wirtschafts- und Finanzminister der Gemeinschaft in Paris und besprachen dort die vorgelegten nationalen Pläne für eine Wirtschafts- und Währungsunion. Bei dieser Gelegenheit zeigte sich sehr schnell, daß erhebliche Differenzen in den nationalen Auffassungen bestanden. Zwar war man sich über das Endziel einer gemeinsamen eigenständigen Währungsorganisation mit festen Paritäten grundsätzlich einig; auf welchem Wege jedoch dieses Ziel zu erreichen sei, darüber herrschten recht unterschiedliche Vorstellungen.

Aus den verschiedenen Stellungnahmen und Äußerungen lassen sich grundsätzlich zwei Positionen abstecken, die bereits in den einzelnen Plänen angeklungen waren. Vereinfacht kann gesagt werden, daß die von der Bundesrepublik geführte Gruppe, der die Niederlande und Italien angehörten, das Schwergewicht auf die Koordinierung der Konjunktur- und Wirtschaftspolitik als Voraussetzung für die Harmonisierung der Währungspolitik legte. Die entgegengesetzte Position wurde von einer Gruppe bezogen, der Frankreich, Belgien und Luxemburg zuzurechnen sind. Hier wurden die Prioritäten in der Schaffung gemeinsamer währungspolitischer Mechanismen, insbesondere des Beistandssystems, der Zusammenlegung der Gold- und Devisenreserven sowie der Ziehungsrechte und vor allem der baldigen Verringerung und in deren Folge der Beseitigung der Schwankungsbreiten der Wechselkurse gesehen.

Hinter den einzelnen vorgetragenen Ansichten standen oft Motivationen, die in der Diskussion selten transparent wurden¹⁹²⁾. Es waren oft sehr eigensüchtige Interessen, die in ihrem Gewicht unterschiedlich gelagert waren, sich aber auch - wenigstens teilweise - deckten.

192) Vgl. Thiel, Elke, Überlegungen zur europäischen Währungs Kooperation, in: Integration, 3/1970, S.215.

In Frankreich, das selbst keinen Stufenplan vorgelegt hatte, war der deutsche Plan als "Schillers Vierstufenrakete" vorgestellt worden¹⁹³⁾. Nach französischer Meinung war darin die Übertragung nationaler Befugnisse in der Endstufe auf Gemeinschaftsorgane, die mehrheitlich abstimmen, und die Schaffung einer europäischen Einheitswährung zu deutlich herausgestellt worden. Ferner vermißte Frankreich ein frühzeitiges Eintauchen in die währungspolitische Solidarität durch einen gemeinsamen Fonds und die Verringerung der Bandbreiten. Im Gegensatz dazu forderte Paris bereits in den ersten Stufen eine "Gemeinschaftssolidarität" in der Währungspolitik. Die weiteren Stufen und das Endziel sollten möglichst offen gelassen werden. Vor allem wollte Frankreich auf wirtschaftlichem Gebiet keine Kompetenzen abgeben.

Die baldige Einführung fixer Wechselkurse und die Begründung eines Devisenausgleichsfonds verfolgte Frankreich aus folgenden gewichtigen Motiven:

- Durch die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion sollten zukünftige Zahlungsbilanzkrisen möglichst vermieden werden. Im Mittelpunkt steht der Gedanke, daß bei einer bestehenden Zahlungsbilanzkrise gemeinsame Aktionen stattfinden sollten, um die Krise zu überwinden. Das wäre aber nur möglich durch die Poolung der Währungsreserven der Partnerländer. Die Zentralbanken würden dann in der Lage sein, umfangreiche Kredite aus dem gemeinsamen Fonds zu erhalten. Frankreich würde mit der Bereitstellung von Reserven rechnen können, die bei der nächsten finanziellen Notlage gezogen werden könnten. Praktisch hätten diese Regelungen für Paris einen Zugang zu den überquellenden Devisen der Deutschen Bundesbank bedeutet¹⁹⁴⁾. Deshalb wurde in der deutschen Presse bis-

193) Vgl. Le Monde vom 25. Februar 1970.

194) Hirsch, Fred, The political economics of European monetary integration, a.a.O., S.433; Griffiths, Brian, The Implications of an EEC Monetary Union, in: Evans, Douglas, Destiny or Delusion, London 1971, S.92.

weilen drastisch vom "Griff nach dem Rheingold" gesprochen¹⁹⁵⁾. Bei dieser Argumentation wurde jedoch ein Gesichtspunkt nicht berücksichtigt. Bei der hohen Inflationsrate Frankreichs würde der mit einer Bandbreitenverengung und einer verstärkten Bindung von Paritätsänderungen an die Zustimmung der Partner einhergehende Zwang für die Mitgliedsländer eine allgemeine Angleichung des Preisniveaus an die durchschnittlichen Steigerungsraten bedeuten. Der Einfluß Frankreichs würde durch die dort betriebene lockere Geldpolitik dominieren¹⁹⁶⁾. Deshalb könne ein einzelnes Land immer weniger als 'stabilitäts-politischer Störenfried' für die weniger stabilitätsorientierten anderen Mitgliedstaaten auftreten, da der konjunkturelle Verbund durch diese monetäre Bindung zunimmt und gleichzeitig auch der Spielraum für eine nationale Konjunkturpolitik kleiner wird¹⁹⁷⁾.

- Der zweite Grund liegt in der gemeinsamen Agrarpolitik¹⁹⁸⁾. Da die Agrarpreise einheitlich in einer Rechnungseinheit festgelegt worden waren, um die Wettbewerbsgleichheit auf dem EWG-Agrarmarkt herzustellen, bedeutete unter diesen Umständen jede Wechselkursänderung auch eine Kursänderung gegenüber der Rechnungseinheit. Weil so die Agrarpreise in Rechnungseinheiten festgesetzt waren, sind im Falle einer Aufwertung die Interventions- oder Ankaufspreise zu senken und im Falle einer Abwertung zu erhöhen.

195) Vgl. Tietmeyer, Hans, Wirtschafts- und Währungsunion in der politischen Diskussion, in: Wirtschaftspolitische Chronik, 1/1971, S.11.

196) Willgerodt, Hans, Voraussetzungen einer europäischen Währungsunion, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Jg.1972, Düsseldorf 1972, S.67.

197) Tietmeyer, Hans, Wirtschafts- und Währungsunion in der politischen Diskussion, a.a.O., S.11.

198) Hirsch, Fred, The political economics of European monetary integration, a.a.O., S.432; vgl. Von der Spek, Peter, The Old and the New European Community, in: Außenwirtschaft, Jg.1972, S.171 f; vgl. Schütze, Walter, Ein gestörtes Gleichgewicht Deutschland und Frankreich im Gemeinsamen Markt, in: Europäische Gemeinschaft, 1/1970, S.9 ff.

Da nur bei fixen Wechselkursen eine reibungslose Funktion möglich ist¹⁹⁹⁾, wurde bei den Paritätsänderungen des Jahres 1969 die Misere dieser mechanistischen Konstruktion deutlich²⁰⁰⁾. Frankreich betrachtet das gemeinsame Agrarmarktsystem einschließlich der Regelung des Grünen Dollars als entscheidenden Eckpfeiler der Gemeinschaft, denn die EWG-Agrarordnung "bewirkt mit Hilfe der Abschöpfungen eine Umlenkung der Agrareinfuhren der EWG-Importländer; statt aus Drittländern importieren sie nun aus den EWG-Exportländern, das heißt insbesondere aus Frankreich, und zwar zu höheren, über dem Weltmarktniveau liegenden Preisen. Außerdem wird ein Europäischer Agrarfonds geschaffen, der so konstruiert ist, daß die EWG-Importländer in den Fonds wesentlich mehr einzahlen, als sie ausbezahlt bekommen, während die EWG-Exportländer, das heißt vor allem Frankreich, wesentlich mehr daraus zugeteilt erhalten, als sie dazu beisteuern. Sowohl durch die Abschöpfungen und die dadurch verursachte Handelsumlenkung wie durch den Agrarfonds wird daher ein riesiger Einkommenstransfer an Frankreich bewerkstelligt - eine Art internationaler Subvention, der nach Ende der Übergangszeit etwa drei Milliarden Francs betragen dürfte! Diese Milliarden kommen scheinbar dem französischen Bauern, in Wirklichkeit aber der französischen Staatskasse zugute²⁰¹⁾, weil die französischen Agrarsubventionen in dem Ausmaß gesenkt wurden, als die Bauern auf dem EWG-Markt mehr verdienen bzw. nun vom EWG-Agrarfonds unter-

199) Vgl. jedoch hierzu Müller-Armack, Alfred; u.a., Stabilität in Europa, a.a.O., S.102 ff.

200) Vgl. Gleske, Leonhard, Währungspolitik und Agrarmarkt in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Europa-Archiv, 1/1970, S.15 - 23; vgl. Josling, T., Exchange Rate Flexibility and the Common Market Agricultural Policy of the EEC, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd.104, Jg.1970.

201) Die Unterstützung dient nicht nur der französischen Landwirtschaft; sie soll indirekt über das Budget auch die Beschleunigung der Industrialisierung fördern.

stützt werden²⁰²⁾. Man hat aus diesem Grunde auch von einer Hegemonialordnung Frankreichs gesprochen²⁰³⁾, denn Paris betrachtete die gemeinsame Agrarfinanzierung ohne jedes finanzielle Plateau als *conditio sine qua non* für jede weitere Einigungspolitik.

- Die französische Haltung lag begründet in der zentralistischen Staats- und Verwaltungstradition eines Landes, dem föderative bundesstaatliche Elemente weitgehend unbekannt sind²⁰⁴⁾. Die Übertragung einzelner, den nationalen Regierungen zustehender Befugnisse auf ein supranationales Organ oder ihre Trennung durch Abgabe von Teilen an eine zentrale Institution und Beibehaltung der restlichen Zuständigkeiten durch die Mitgliedstaaten, war dem französischen Denken fremd. Dagegen ging es der französischen Regierung darum, die nationale Planungs-, Wachstums- und Konjunkturautonomie, wie sie besonders in der französischen Planificatiön zum Ausdruck kommt, zu erhalten. Die Kompetenzen für die Führung der Wirtschaftspolitik sollten bei den Regierungen der Partner verbleiben. Bezeichnend für diese Haltung ist eine Rede des französischen Ministers Debré vom 25. Februar 1971²⁰⁵⁾, in der die Währungspolitik mit der nationalen Souveränität gleichsam gekoppelt wurde. Die Ausführungen müssen besonders bedenklich erscheinen, wenn man in der Entpolitisierung der Geldpolitik einen Testfall für die politi-

202) Binswanger, Hans Christoph, Zur politischen Bedeutung der kommenden Integrationsentscheidung, in: Der österreichische Standpunkt, 5/1965, S.21 f.

203) Vgl. Kaiser, Joseph, Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften, in: Europarecht I, Jg.1966, S.4 - 24. Vgl. auch Willgerodt, Hans, Voraussetzungen einer europäischen Währungsunion, a.a.O., S.58 f.

204) Ebda., S.56.

205) "M. Debré définit les caractéristiques de l'héritage gaulliste, Le Monde vom 26. Februar 1971, zitiert in: Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", 20/1971, S.28.

sche Integrationsbereitschaft sieht²⁰⁶⁾. Es heißt darin: "Das Kennzeichen des Gaullismus ist die ständige Sorge um das Maß der Unabhängigkeit Frankreichs. Der Staatspräsident, der Premierminister und auch ich vertreten getreu diesen Grundsatz der Vernunft. Frankreich, sicherlich, wird Verpflichtungen eingehen, aber Verpflichtungen nach seinem Maßstab, die mit seinem eigenen Willen übereinstimmen ... Die Sorge um eine nationale Währung, die im Inland und im Ausland geschätzt wird, gehört zum gaullistischen Erbe. Die Währung ist in erster Linie das Kennzeichen einer politischen Autorität. Wer die Steuer hat, wer die Ersparnisse hat, wer den Kredit hat, der hat die Macht. Das Wort 'europäische Währung' ist deshalb zweideutig. Um es ganz klar auszudrücken, das würde bedeuten, daß Europa eine Nation ist und daß alles entschieden ist. Das ist nicht unser Weg. Wir dagegen sind für eine Konzertierung und Zusammenarbeit, um exzessive Veränderungen der Wechselkurse zu vermeiden. Ebenso wie uns der letzte Aspekt realistisch zu sein scheint, ebenso ist der andere eine Utopie."

- Ein viertes Motiv war die französische Absicht, durch währungspolitische Fakten für die beitrittswilligen Länder neue Hürden zu schaffen²⁰⁷⁾. Diese Haltung stand freilich im Widerspruch zum gemeinsamen Kommuniqué von Den Haag, in dem die Staatsschefs der Eröffnung von Verhandlungen mit den beitrittswilligen Ländern zugestimmt hatten²⁰⁸⁾.

Das deutsche Interesse an einer Wirtschafts- und Währungsunion gründete sich insbesondere auf eine außenwirtschaftliche Absicherung gegenüber den Inflationseinflüssen der

206) Müller-Armack, Alfred, u.a., Stabilität in Europa, a.a.O., S.163.

207) Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S.10.

208) Kommuniqué von Den Haag, a.a.O., Ziff.13, S.74.

Mitgliedsländer²⁰⁹⁾. Diese Notwendigkeit erwuchs aus den zunehmenden Kosten- und Preisniveaudivergenzen, die als Folge der deutschen Rezession 1966 und der französischen Maiunruhen 1968 eintraten. Da die nationale autonome Konjunkturpolitik als Ergebnis der bisherigen Integration eine Einschränkung erfahren hatte, gab es praktisch nur zwei Alternativen, um dem Stabilitätspostulat gerecht zu werden: Entweder eine Koordinierung der Wirtschaftspolitiken auf Gemeinschaftsebene oder die Einführung flexibler Wechselkurse und die Durchführung von Paritätsänderungen als Möglichkeit der außenwirtschaftlichen Absicherung²¹⁰⁾. Freilich wäre noch eine dritte Lösung denkbar gewesen, nämlich der Austritt aus der Gemeinschaft oder die Auflösung der Gemeinschaft. Aus naheliegenden politischen Gründen schied diese Möglichkeit von vornherein aus.

209) Dazu ist die Bundesregierung nach § 4 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes verpflichtet: "Bei außenwirtschaftlichen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, deren Abwehr durch binnenwirtschaftliche Maßnahmen nicht oder nur unter Beeinträchtigung der in § 1 genannten Ziele möglich ist, hat die Bundesregierung alle Möglichkeiten der internationalen Koordination zu nutzen."

210) Dafür gab es einleuchtende Argumente, denn die beiden Aufwertungen der Deutschen Mark hatten bewiesen, daß es für ein Land mit so enger außenwirtschaftlicher Verflechtung wie der Bundesrepublik als Mittel der Stabilhaltung der Währung nur die Erhöhung ihres Außenwertes, also die Aufwertung, gab. Andernfalls wird Inflationsimport betrieben. Steigen nämlich bei festgelegten Wechselkursen die Preise im Ausland schneller als im Inland, dann wächst die Nachfrage aus dem Ausland nach heimischen Gütern sprunghaft an und der Anreiz, im Ausland zu kaufen, geht stetig zurück. Wenn die drängende Nachfrage auf den Inlandsmärkten mit den vorhandenen Kapazitäten nicht mehr befriedigt werden kann, steigen die Preise. Die Folge ist eine Anpassungs-inflation. Der Geldwertschwund des Auslands wird in das eigene Land übertragen.

Als praktikabel erschien nur die erste Alternative, wie sie auch der wissenschaftliche Beirat im Bundeswirtschaftsministerium vorschlug. Er forderte zunächst eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik der beteiligten Länder. Dann empfahl er, in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft solche Schritte einzuleiten und vergaß nicht, auf die vertraglichen Verpflichtungen der Mitglieder hinsichtlich der Konjunkturpolitik und der Wechselkurspolitik hinzuweisen. "Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Ganzes wäre außerdem sehr wohl in der Lage, mit einer zielbewußten Stabilitätspolitik einen hemmenden Einfluß auf die Inflationstendenz in der übrigen Welt auszuüben ... Der Beirat empfiehlt, entsprechende Verhandlungen zur Bildung der Stabilitätsgemeinschaft möglichst bald zu beginnen und über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft auf andere wichtige Welthandelsländer auszuweiten." ²¹¹⁾

Als wichtiger außenpolitischer Grund kam das Bestreben der Bundesregierung hinzu, ihre Ostpolitik durch eine verstärkte Westintegration und damit einhergehende engere Verklammerung mit der Gemeinschaft abstützen zu können ²¹²⁾.

Das Hauptanliegen Italiens war, durch Begründung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die mit den nötigen Mitteln ausgestattet werden müßte, seine strukturellen und regionalen Reformen leichter verwirklichen zu können ²¹³⁾.

211) Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 22./24. November 1967, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 152/67 vom 22. Dezember 1967.

212) Vgl. Willgerodt, Hans, Voraussetzungen einer europäischen Währungsunion, a.a.O., S. 51; vgl. Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S. 10, Fußnote 33, "Stellvertretend für viele Äußerungen von Regierungsmitgliedern in diesem Zusammenhang: Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktionen der SPD und FDP, Antwort zu Frage 5, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 9, Bonn, den 26. Januar 1971, S. 77". Vgl. ferner Scheel, Walter, Deutsche Ostpolitik und europäische Integration, in: Europäische Gemeinschaft, 11/1970, S. 18 f.

213) Vgl. Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S. 10; vgl. Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S. 110.

Besonders die Gegenüberstellung der französischen und deutschen Beweggründe zeigt sehr unterschiedliche Motivstrukturen. Charakteristisch ist dabei die Verbindung von ökonomischen Interessen und politischen Verhaltensweisen. Den Franzosen ging es nicht um stabilitätsorientierte Gesichtspunkte, sondern um eine Aufrechterhaltung des Inflationstempos. Dies erklärt sich nicht zuletzt daraus, daß in Frankreich Inflationsraten von 4 - 5 % im Gegensatz zur Bundesrepublik als expansionsfördernd betrachtet werden. Begründet wird dies damit, daß die in der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräfte in Industrie und Handel beschäftigt werden müßten, was nur durch Investitionen in diesen Sektoren möglich wäre. Eine Stabilitätspolitik könne deshalb leicht zu Arbeitslosigkeit führen²¹⁴⁾. Deshalb wurde ein gemeinsamer Devisenausgleichsfonds zur eventuellen Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten für sehr dringend gehalten. Ferner sollten starre Wechselkurse zu einem möglichst frühen Zeitpunkt das Inflationstempo der anderen Partnerländer an dasjenige Frankreichs anpassen helfen und Wechselkurschwankungen ausschließen, die das für Frankreich vorteilhafte Agrarsystem der Gemeinschaft gefährden konnten. Die Bundesrepublik war dagegen primär an der Erhaltung des Geldwertes interessiert; dies vor allem deshalb, da kaum eine deutsche Regierung vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Deutschland dem Volk eine Inflationspolitik größeren Ausmaßes zumuten konnte, ohne nicht selbst seine eigene Wiederwahl zu gefährden²¹⁵⁾. Ein Abweichen von einer Politik stabiler Preise konnte zu politischen Zerreißproben führen, in deren Verlauf das Ziel der wirtschaftlichen und politischen Einigung Europas in Frage gestellt und eine vorhandene EWG-Müdigkeit in eine EWG-Feindlichkeit umschlagen würde²¹⁶⁾. Schon die heftigen

214) Vgl. Mayrzedt, Hans, Erfolge und Mißerfolge der EWG im Währungssektor, in: Außenwirtschaft, Jg.1971, S.312.

215) Vgl. Kasper, Wolfgang; Stahl, Heinz-Michael, Integration Through Monetary Union - A Sceptical View, in: Integration durch Währungsunion, a.a.O., S.159.

216) Vgl. Müller-Armack, Alfred, u.a., Stabilität in Europa, a.a.O., S.146.

Reaktionen in der Öffentlichkeit auf eine Geldentwertungsrates von jährlich vier Prozent konnten der Bundesregierung nicht verborgen geblieben sein. Eine Aufgabe des Ziels der Geldwertstabilität, so wurde befürchtet, gefährde das System der freien Marktwirtschaft, denn es sei zu erwarten, daß zur Erhaltung der Preisstabilität dirigistische Maßnahmen gefordert würden, die im Widerspruch zu diesem System stünden und die bisherigen Integrationsfortschritte gefährdeten²¹⁷⁾. Der frühere Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Arndt, prägte das Wort vom "Integrationsopfer", das in noch höheren Inflationsraten bestünde und für jeden weiteren Einigungsfortschritt zu erbringen sei²¹⁸⁾. Der sofortige Verzicht auf Wechselkursänderungen und damit autonome Stabilitätspolitik war nach deutscher Meinung nicht der allein gangbare Weg. Das richtige Verfahren bestünde in der verbindlichen Einigung der sechs Partner auf einem gemeinsam zu verfolgenden wirtschaftspolitischen Kurs²¹⁹⁾. Die Koordinierung der wirtschaftlichen Instrumente - viel weniger die monetäre Angleichung - sei das geeignete Mittel, um die wirtschaftliche Integration bei gleichzeitiger Erhaltung der Geldwertstabilität voranzubringen. Diese Vorstellungen berücksichtigen sowohl das Erfordernis der ökonomischen Stabilität wie auch das politische Postulat der Integration. Damit schlossen sie von vornherein aus, daß der zunehmende politische Druck mit dem Ziel effektiver Kontrolle, der als Ergebnis der ungleichgewichtigen Entwicklung in der Gemeinschaft mit ihren Inflationstendenzen, die Regierungen veranlassen könnte, ihre Aktivitäten auf den Binnensektor zur Absicherung der Wirtschaft zu verlagern und damit einschneidende desintegrative Effekte auszulösen und zu lancieren²²⁰⁾.

217) Vgl. Müller-Hermann, Ernst, MdB, Die Europäische Währungsunion muß ein Stabilitätsblock werden, in: Handelsblatt/Industriekurier vom 1. Dezember 1970.

218) Hamm, Walter, Keine illusionäre Währungspolitik, in FAZ vom 5. Oktober 1970.

219) Vgl. Emminger, Otmar, Die Rolle der Währungspolitik in der europäischen Integration, in: Integration durch Währungsunion, S. 72 f, hrsg. von Herbert Giersch, Tübingen 1971.

220) Vgl. Deutsch, Karl, W., Nationenbildung - Nationalstaat - Integration, a.a.O., S. 182.

Als der Ministerrat am 6. März 1970 in Brüssel zusammentrat, und dort auch die Kommission noch ihren Plan unterbreitete, sah er sich mit insgesamt vier Stufenplänen konfrontiert. Er faßte deshalb den Beschluß, "die Präsidenten des Währungsausschusses und des Ausschusses der Gouverneure der Zentralbanken, die Vorsitzenden der Ausschüsse für mittelfristige Wirtschaftspolitik, für Konjunkturpolitik und für Haushaltspolitik sowie einen Vertreter der Kommission zu bitten, unter dem Vorsitz von Herrn Pierre Werner zusammenzutreten, um einen Bericht mit einer Analyse der verschiedenen Anregungen zu erstellen, so daß die Grundauffassung für eine schrittweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion herausgearbeitet werden kann" ²²¹⁾.

221) Auszug aus dem Beschluß des Rates vom 6. März 1970, in: Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion. Eine Dokumentation zu den Beschlüssen des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, S. 12.

II. Der Werner-Plan und seine partielle Verwirklichung

1. Der Zwischenbericht

Am 20. Mai 1970 legten die Sachverständigen der Werner-Gruppe fristgerecht nach zweieinhalbmonatiger Arbeit, in der sie die verschiedenen Pläne gegenüberstellten und Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowohl im Tempo wie im materiellen Inhalt herausarbeiteten, einen Zwischenbericht vor¹⁾. Er hat substantiellen Charakter und enthält sämtliche für eine Wirtschafts- und Währungsunion erforderlichen Elemente, wenn auch die notwendigen Maßnahmen in allgemeiner Form gehalten waren. Diese werden in den "Grundlagen für die Verwirklichung des Stufenplans" aufgezählt²⁾:

- Festlegung gemeinschaftlicher Orientierungsdaten,
- Koordinierung der Konjunkturpolitik durch die Geld-, Kredit-, Haushalts-, Steuer- und Einkommenspolitik,
- Beseitigung der Bandbreiten und Stabilisierung der Paritäten,
- Harmonisierung der äußeren Währungspolitik,
- Integration der Geld- und Kapitalmärkte.

Wann diese Maßnahmen zu realisieren sind, wurde offen gelassen. Lediglich die während der ersten Stufe zu unternehmenden Schritte werden im einzelnen genannt. Diese Phase sollte am 1. Januar 1971 beginnen und drei Jahre dauern. In diesem Zeitraum sind die Konsultationsverfahren zu verstärken und die Vorarbeiten zur Anpassung und Ergänzung des Vertrages abzuschließen. Die Ziele für das Wachstum, die Preise, Beschäftigung und Zahlungsbilanz sollen quantifiziert werden. Ferner wird ein System von Warnindikatoren errichtet, den Sozialpartnern werden Orientierungsdaten für

1) Zwischenbericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion der Gemeinschaft, a.a.O., S.114 - 129.

2) Zwischenbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.120 ff.

die Einkommenspolitik vorgelegt. Auf fiskalpolitischem Gebiet sind die Haushaltsdefizite festzulegen und geeignete Verwendungsmöglichkeiten für Überschüsse herauszuarbeiten. Die indirekten Steuern, die Verbrauchssteuern und die direkten Steuern sind einander anzugleichen. Für die Geld- und Kreditpolitik werden gemeinsame Leitlinien für die Kreditvergabe, die Liquidität und das Zinsniveau festgelegt.

In der Wechselkursfrage wurden die zwischen den einzelnen Mitgliedern bestehenden Meinungsunterschiede einfach dokumentiert. Die bloße Gegenüberstellung der verschiedenen Auffassungen ersparte den Mitgliedern der Gruppe, sich zu diesem Zeitpunkt mit dieser Frage intern auseinanderzusetzen zu müssen. Es war zu erwarten gewesen, daß die beiden Positionen, die sich in der Ausarbeitung der nationalen Studienpläne und der anschließenden Diskussion herausgebildet hatten, auch im Zwischenbericht Eingang finden würden. Einige Mitglieder empfahlen, bereits in der ersten Stufe die Gemeinschaft mit einem autonomen, also vom Dollar unabhängigen, Wechselkurssystem auszustatten und eine "erste Verringerung der Bandbreiten" durchzuführen³⁾. Außerdem wurde von diesen Mitgliedern die Begründung eines Devisenausgleichsfonds vorgeschlagen, der die notwendigen Interventionen auf den Devisenmärkten zur Verringerung der Bandbreiten zu übernehmen hätte. Der Fond "wird es erlauben, die übermäßige Abhängigkeit der Mitgliedsländer gegenüber dem Dollar" zu verringern und die "Annahme einer gemeinsamen Haltung in den Währungsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten" fördern⁴⁾. Die Vorteile einer frühzeitigen Verringerung der Bandbreiten bestünden darin, daß "eine solche Vereinbarung den Willen der Mitgliedsländer symbolisieren wird, zu gegebener Zeit ihre Währungseinheit zu verwirklichen". Dies würde ein gemeinsames Interesse, "die wirtschaftliche Harmonisierung" zu fördern,⁵⁾ entstehen lassen.

3) Ebda., S.125.

4) Ebda.

5) Ebda., S.126.

Die entgegengesetzte Position wurde von den anderen Mitgliedern der Gruppe vertreten. Sie "glauben, daß in der ersten Phase weder eine institutionelle Verringerung der Bandbreiten noch die Schaffung eines Devisenausgleichsfonds wünschenswert sind. Nach ihrer Ansicht können bedeutende Maßnahmen auf dem Gebiet der gemeinschaftlichen Währungspolitik erst in Betracht gezogen werden, wenn durch echte Fortschritte in der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik bestimmte Voraussetzungen geschaffen sind, die das Gleichgewicht der Gesamtwirtschaft in der Gemeinschaft gewährleisten"⁶⁾. Ihr Argument ist, daß eine effektive Konvergenz der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitiken von selbst zur Begrenzung der Kursschwankungen zwischen den europäischen Währungen führen wird.

Neben dieser bewußten Offenhaltung des Wechselkursproblems und dem Versuch, einer Entscheidung auszuweichen, erwies es sich auch in anderen Bereichen schwierig, Kompromisse zwischen den einzelnen nationalen Stufenplänen zu finden. Besonders die Beschreibung des "Endpunktes" enthält eine Reihe von widersprüchlichen Formulierungen. Es wird darin festgestellt, daß zur Vermeidung von Reibungen und Spannungen Zuständigkeiten von nationaler Ebene auf Gemeinschaftsebene zu übertragen und die wichtigsten Bereiche auf dem Gebiet der Währungspolitik zu zentralisieren sind. Es soll jedoch einerseits "übermäßiger Zentralismus", besonders auf dem Gebiet der Finanz- und Haushaltspolitik, vermieden werden⁷⁾. Andererseits soll die Gemeinschaft im Endpunkt "über eine vollständige Palette von Instrumenten verfügen"⁸⁾.

Schließlich wird - um eine Übertragung auf Gemeinschaftsebene zu ermöglichen - die "Schaffung oder die Umformung einer Reihe von Gemeinschaftsorganen"⁹⁾ gefordert. Diese erforderlichen institutionellen Regelungen setzten nach Auffassung der Gruppe eine Änderung des Vertrags von Rom voraus.

6) Ebda.

7) Ebda., S.119.

8) Ebda., S.119.

9) Ebda., S.119.

2. Der Streit zwischen Monetaristen und Ökonomen

2.1 Die Differenzen im Zwischenbericht

Wie in den einzelnen nationalen Stufenplänen und in den auf sie folgenden Auseinandersetzungen deutlich wurde, ging es in der Wechselkursfrage im Prinzip darum, ob die zu schaffende gemeinsame Währung oder die Eliminierung der Bandbreiten "krönender Schlußstein" oder "Motor" der Integration sein sollte¹⁰⁾. Aber bereits die Beschäftigung mit den nationalen Stufenplänen und insbesondere die Ausarbeitung des Zwischenberichts über die stufenweise Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion durch die Werner-Gruppe hatten gezeigt, daß zusätzlich zur früheren Auseinandersetzung die Realisierung der Währungsunion in Verknüpfung mit der Schaffung einer Wirtschaftsunion noch weitergehende Probleme aufwarf. Die unterschiedlichen Auffassungen über die optimale Vorgehensweise wurden von zwei Parteien repräsentiert, die - nicht ganz zutreffend - "Monetaristen" und "Ökonomen" genannt wurden¹¹⁾. Einigkeit bestand darin, daß in einer vollendeten Währungsunion auf Dauer fixierte Wechselkurse bestehen müssen. Die Frage war jedoch, wann die Schwanungsbreiten der Wechselkurse verringert und die Kurse fixiert werden sollten¹²⁾. Grundsätzliche Übereinstimmung bestand auch in der Begründung eines europäischen "Federal Reserve Board", das für die Regulierung des Umlaufs einer gemeinsamen Währung zuständig sein sollte, und über die gemeinschaftliche Steuerung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik. Den harten Kern der Differenzen bildete letztlich die Frage, ob in den ersten Phasen der neuen Integrationsrunde das Hauptgewicht auf technisch-institutio-

10) Sogenannte "Krönungsdoktrin" und "Grundsteintheorie", vgl. hierzu die Ausführungen über ihre theoretischen Grundlagen in: Lucius, Ralph-René, Währungsintegration ohne wirtschaftliche und politische Integration, a.a.O., 1972, S.23 ff.

11) Vgl. Thalmann, Jörg, Strukturelle Unterschiede der EWG-Länder als Hindernis für die Wirtschafts- und Währungsunion, in: Europa-Archiv 21/1970, S.736 f.

12) Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.156 f.

nelle Maßnahmen im monetären Bereich oder auf eine zunehmende Angleichung der nationalen Prozeßpolitiken und Wirtschaftsabläufe zu legen sei¹³⁾. Die Monetaristen wünschten zunächst die verbindliche und dauerhafte Festlegung der Wechselkurse zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten, die Ökonomen dagegen forderten zunächst eine verbindliche Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik und dann erst die Zementierung der Paritäten.

2.2 Die politische und ökonomische Bewertung der unterschiedlichen Standpunkte

2.21 Das monetaristische Konzept

Vom französischen Finanzexperten Jacques Rueff stammen die berühmten Worte: "L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas"¹⁴⁾. Der Satz ist repräsentativ für die Haltung Frankreichs. Ebenso wie in Belgien war man dort der Meinung, daß der externen Währungspolitik die Rolle eines Motors der Integration zukommen müsse. Aus diesem Grunde plädierten beide Staaten für eine möglichst früh-

13) Vgl. Scharrer, Hans-Eckart, Monetäre Integration in der EWG, a.a.O., S.79.

14) "Der Zusammenschluß Europas kommt über das Geld zustande oder überhaupt nicht", Rueff Jacques, L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas, in: Synthèses, 1950, S.267.

zeitige Institutionalisierung der gemeinsamen Währungs- politik¹⁵⁾. Von ihr erhofften sie, die beteiligten Staaten zu einer größeren Konvergenz der Wirtschaftspolitik zu zwingen und damit den Regierungen die Instrumente einer gewollten oder ungewollten Inflationspolitik zu entwenden. Darüber hinaus sollten die frühzeitigen währungsmäßigen Bindungen eine strukturelle Angleichung bewirken¹⁶⁾. Da die Mitgliedstaaten schwerlich durch "gutes

-
- 15) Vgl. Münchmeyer, Alwin, EEC in Need of a Currency Union, in: Intereconomics, Jg.1968, S.264 - 266, spricht der Währungsunion den entscheidenden Anstoß für den weiteren Integrationsprozeß zu, "I believe that setting up a currency union will speed up harmonisation that makes such slow progress under normal conditions, ... there is no more favourable ground over which to make decisive advances than that of a currency union"; ferner Münchmeyer, Alwin, Stabilität durch europäisches Währungssystem, in: Monetäre Integration in der EWG, Dokumente und Bibliographie, hrsg. von Dieter Gehrman und Sabine Harmsen, Hamburg 1972, S.229 - 231. Vgl. außerdem von der Groeben, Hans, Probleme europäischer Währungspolitik, Berlin 1968, S.18, "Als Taktiker muß man dafür eintreten, daß die währungspolitische Einigung nie nachhinkt, sondern immer etwas vorausseilt, da bei einer 'Vorhaltetechnik' im Währungsbereich der Integrationsprozeß auf andere Gebiete zumindest begünstigt, wenn nicht sogar manchmal beschleunigt würde". Vgl. ferner von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S.113, "Währungspolitische Autonomie sollte nicht nur als Folge wirtschaftspolitischer Konvergenz begrenzt werden. Die Delegation währungspolitischer Kompetenzen auf die Gemeinschaft wird ihrerseits wirtschaftspolitische Integrationserfolge nach sich ziehen und eine effektive Währungspolitik für den Raum der Gemeinschaft erst ermöglichen".
- 16) Tietmeyer, Hans, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - eine politische Herausforderung, a.a.O., S.414; über die regionale Strukturpolitik vgl. Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.82 ff.

Zureden" zum Verzicht auf wichtige Souveränitätselemente überzeugt werden könnten¹⁷⁾, gingen die beiden Staaten davon aus, durch die Vorwegnahme einer Währungsunion sich selbst zu überlisten und sich dadurch gleichsam selbst einem Zwang auszusetzen¹⁸⁾. Historische Beispiele ökonomischer Integrationsprozesse zeigen zudem, daß eine Vergemeinschaftung oft nur unter massivem politischen Druck erfolgen konnte¹⁹⁾. Bei dieser Prozedur erscheint jedoch fragwürdig, wenn ausgerechnet jene Staaten, die am allerwenigsten geneigt waren, Souveränitätsrechte abzugeben, jetzt durch eine bestimmte Strategie sich zu einer Haltung zwingen wollen, zu der sie vorher freiwillig nicht bereit waren²⁰⁾. Wie widersprüchlich und absurd dies klingt, zeigt die Überlegung, daß der zweite Schritt unter Zwang getan wird, um den ersten, der vorher freiwillig hätte unternommen werden können, zu gehen. Es handelt sich sicher bei dieser Haltung um keine "besondere Art der Selbstüberlistung"²¹⁾, sondern um eine Strategie, die verfolgt wurde, "um aus dem Kuchen der Vorschläge lediglich die Rosinen herauszusuchen, nämlich diejenigen Elemente der Währungsunion, die - wie die gemeinsamen Fonds - in Anspruch genommen werden können, um die Folgen der nationalen Wirtschaftspolitik außenwirtschaftlich abzudecken, oder diejenigen Elemente, die keine besonderen Anforderungen an den politischen Harmonisierungswillen der Beteiligten stellen und damit mehr oder weniger Deklarationscharakter tragen"²²⁾. Diese These ist einleuchtend, denn bei einer Ver-

17) Wysocki, Josef, Währungsunion und Integrationsdynamik, in: Außenpolitik, 12/1972, S.722.

18) Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.20.

19) Krämer, Hans, R., Experience with Historical Monetary Unions, in: Integration durch Währungsunion, hrsg. von Herbert Giersch, Tübingen 1971, S.106-118.

20) Vgl. Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S.13, S.20 f, Die Monetaristen versuchten nicht, sich einem Sachzwang zu unterwerfen, sondern strebten im Gegenteil danach, ihre wirtschaftspolitischen Instrumente zu behalten und ihren Spielraum zu vergrößern.

21) Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.20.

22) Ebda.

knüpfung der Wechselkursfixierung mit einer vorzeitigen Poolung der Devisenreserven wäre eine echte Finanzierung der Inflationsländer durch die Stabilitätsländer gesichert, indem den Inflationsländern Rückgriffsmöglichkeiten auf die Reserven der Überschußländer zustünden²³⁾. Besonders die französische Seite war eher geneigt, Stabilitäts- als Souveränitätsverluste hinzunehmen²⁴⁾, denn die nationalstaatlichen Kompetenzen im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik sollten wenigstens formell aufrechterhalten bleiben. Aus diesem Grunde versuchte die französische Seite von Anfang an, eine klare Definition der mit der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion verbundenen Konsequenzen zu umgehen²⁵⁾. Gleichzeitig fehlte es an jeder Bereitschaft, auf eine währungspolitische Rückversicherung in Form eines gemeinschaftlichen Beistandssystems mit festen Kursen zu verzichten.

Angesichts der Disparität des Preis- und Kostenniveaus hätte eine endgültige Fixierung der Wechselkurse auch bedeutet, daß die stabilitätsbewußteren Länder ihr Wachstumspotential nicht voll hätten ausschöpfen können, denn die dafür benötigten Instrumente wären durch die Absicherung gegen die Konjunktüreinflüsse des am schnellsten inflationierenden Landes gebunden gewesen. "Die Inflation eines Mitgliedslandes würde durch die Wachstumsverzichte der übrigen mitfinanziert"²⁶⁾. Aus Liquiditätsgründen wären die Inflationsländer nicht zu einer Änderung ihres wirtschaftspolitischen Kurses gezwungen gewesen. Bei dem sich verstärkenden Inflationstempo wäre es für die Stabilitätsländer immer schwieriger geworden, den zunehmenden Inflationsimport abzuwehren. Dies hätte eine automatische

23) Vgl. Beyfuß, Jörg, Perspektiven der internationalen Währungspolitik, a.a.O., S.28.

24) Vgl. Grosser, Dieter, Politische Probleme einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg.1971, Opladen 1971, S.2.

25) Tietmeyer, Hans, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - eine politische Herausforderung, a.a.O., S.414.

26) Beyfuß, Jörg, Perspektiven der internationalen Währungspolitik, a.a.O., S.28.

Anpassung der Wirtschaftsentwicklung zur Folge gehabt und schließlich zu einer Vergemeinschaftung der Inflation auf mittlerem Niveau geführt²⁷⁾. Diese Entwicklung stand aber im Widerspruch zu der in Den Haag aufgestellten Forderung, daß die EWG mit fortschreitender Integration eine Gemeinschaft der Stabilität und des Wachstums sein muß²⁸⁾. Sie hätte außerdem gegen das Ziel des Artikels 2 des EWG-Vertrags verstoßen, in dem eine größere Stabilität gefordert wird. Abgesehen von diesen die Gemeinschaft als Ganzes betreffenden Aspekten hätte diese "Zwangsharmonisierung" für ein weniger stabilitätsbewußtes Land durchaus akzeptabel sein können. Dieser rein wirtschaftlichen Konsequenz stünde aber als politische Folge die Aushöhlung der nationalstaatlichen Autonomie im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik gegenüber, die der enge konjunkturelle und monetäre Verbund mit sich gebracht hätte, für deren - wenn auch formale Aufrechterhaltung - sich aber jene Länder so stark einsetzten²⁹⁾. Als Frage stellt sich also nicht mehr, ob diese Länder mehr Souveränität oder mehr Stabilität wollten, sondern ob sie bereit wären, für den unvermeidlichen Abbau der nationalen Autonomie größere Freiheiten in der Projektierung der gemeinsamen Wirtschaftspolitik einzutauschen.

27) Vgl. Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.164; vgl. ferner Müller-Armack, Alfred; u.a., Stabilität in Europa, a.a.O., S.146.

28) Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs der EWG-Mitgliedstaaten in Den Haag am 1./2.Dezember 1969, Ziff.8, a.a.O., S.73.

29) Vgl. Willgerodt, Hans, Voraussetzungen einer europäischen Währungsunion, a.a.O., S.58.

2.22 Das ökonomistische Konzept

Die Ökonomen, vertreten durch die Bundesrepublik, die Niederlande und Italien, forderten als Voraussetzung der Institutionalisierung von währungspolitischen Gemeinschaftsinstrumenten eine wirtschaftspolitische Koordinierung. Sie konnten auf die Mißerfolge der gemeinsamen Agrarpolitik hinweisen³⁰⁾, die früher ebenfalls als Integrationsmotor gepriesen worden war. Die Erfahrung des Experiments mit dem "Grünen Dollar" lehrte, daß Mechanismen und Vereinbarungen von einem bestimmten Zeitpunkt an unerlässlich seien, es aber eine reine Illusion sei, etwa mit dem "Verbot" von Wechselkursschwankungen innerhalb der jetzigen Bandbreiten die fehlende wirtschaftspolitische Koordinierung ersetzen oder erzwingen zu wollen³¹⁾. Deshalb waren sie der Meinung, daß eine Wirtschafts- und Währungsunion "nur auf der Grundlage einer echten Gleichgewichtspolitik in der gesamten Gemeinschaft erreicht und dauerhaft gesichert werden kann und daß die wichtigste Maßnahme zur Sicherung des Zusammenhalts der Gemeinschaft in der ersten Stufe darin bestehen muß, die Wirtschaftspolitiken besser zu harmonisieren. Diese Konvergenz der Wirtschaftspolitiken wird von selbst zur Begrenzung der Kursschwankungen zwischen den europäischen Währungen führen"³²⁾. Die wirtschaftspolitische Koordinierung ließe sich nicht dadurch forcieren, daß Wechselkursschwankungen ausgeschlossen werden. Dies sei das ungeeignete Instrument. Eine solche Vereinbarung be-

30) Als Argument für die Festlegung der gemeinsamen Agrarpreise war angeführt worden, daß eine Veränderung der Wechselkurse wegen der damit verbundenen automatischen Rückwirkungen auf die Landwirtschaft unmöglich sei. Dabei nahm man implizite an, daß die Partner eine solche Wirtschafts- und Währungspolitik betreiben würden, die fundamentale Ungleichgewichte ausschlosse.

31) Götz, Hans, Herbert, Gelingt die europäische Wirtschaftsunion?, in: FAZ vom 5. März 1970.

32) Zwischenbericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S. 126.

deute die Einigung über einen unbegrenzten Kredit, um die Defizite der Zahlungsbilanz auszugleichen³³⁾.

Der von den Monetaristen propagierte Zwang wird damit bezweifelt³⁴⁾ und ein Rückfall in nationale Protektionsmaßnahmen zur Abwehr der bei fehlenden Kursschwankungen besonders stark durchschlagenden konjunkturellen spill-over-Effekte aus anderen Ländern befürchtet³⁵⁾. Angesichts der bestehenden Ungleichgewichte in den nationalen Volkswirtschaften sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein Sprung in die währungspolitische Integration nicht zu verantworten. Die baldige Verengung der Bandbreiten würde außerdem den vorzeitigen Verzicht auf bestimmte Instrumente, wie z.B. die weitere Einschränkung des Einsatzes der Zinspolitik, mit sich bringen³⁶⁾. Durch die Begrenzung des Spielraums autonomer Instrumente könnte ein ausgewogenes "policy mix" u.U. nicht mehr betrieben werden; als Folge davon müßten die restlichen noch verbliebenen Instrumente übermäßig stark eingesetzt werden³⁷⁾. Unabdingbare Voraussetzung ist daher, daß zunächst ein annähernder Gleichlauf der Preis- und Zahlungsbilanzentwicklung in den Gemeinschaftsländern gesichert werden muß³⁸⁾. Um dies zu erreichen, müßte vorher

-
- 33) Witteveen, H., J., Die Schaffung einer Europäischen Währungsunion, in: Monetäre Integration in Europa, hrsg. von Dieter Gehrman und Sabine Harmsen, Hamburg 1972, S.256.
- 34) Vgl. Müller-Armack, Alfred; u.a., Stabilität in Europa, a.a.O., S.129, "Die Hoffnung, durch frühzeitige Einführung monetärer Maßnahmen einen Integrationszwang auszulösen, mutet pseudomarxistisch an, indem der ökonomische Unterbau sich einen politischen Überbau schafft".
- 35) Scharer, Hans-Eckart, Souveränitätsverzicht als politisches Kernproblem, in: Wirtschaftsdienst, Jg.1970, S.459.
- 36) Vgl. Gleske, Leonhard, Fragen einer europäischen Währungsordnung, Vortrag auf einer gemeinsamen Veranstaltung der Industrie- und Handelskammer Stuttgart sowie der Landeszentralbank in Baden-Württemberg, a.a.O., S.12.
- 37) Flandorffer, Werner, Gemeinsame Wirtschaftspolitik ist entscheidend, in: Wirtschaftsdienst, Jg.1970, S.470.
- 38) Kohler, Beate; Schlaeger, Gert, Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, a.a.O., S.129.

eine gemeinsame Einigung über die wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen versucht werden³⁹⁾. Diese gemeinsame Zielfixierung könnte einen Mittelwert zwischen den bisherigen Zielrealisationen darstellen⁴⁰⁾. Ohne eine Beseitigung der Ursachen für die ungleichgewichtige Entwicklung bliebe "eine spürbare Verringerung der Bandbreiten ohne reales ökonomisches Fundament"⁴¹⁾.

Hinter diesen wirtschaftlichen Argumenten standen nicht minder wichtige politische Gründe. So wurde von deutscher und niederländischer Seite immer wieder der zentrale politische Charakter, die politisch einigende Dimension, der Entwicklung zur Wirtschafts- und Währungsunion betont. Da es bei den Bereichen der Wirtschaftspolitik zugleich auch um eminent politische Entscheidungen geht, stelle die Entwicklung zur Wirtschaftsunion auch im wesentlichen Umfang eine Entwicklung zur politischen Union dar⁴²⁾. Dasselbe konnte auch für den Bereich der Währungspolitik gelten. Denn zu ihr gehört neben der Wechselkursfixierung die uneingeschränkte Freiheit des Kapitalverkehrs, die freie Betätigungsmöglichkeit aller Kredit- und Finanzierungsinstitute, die gemeinsame Verwaltung der Devisenreserven und vor allem auch die gemeinsame Besteuerung und Überwachung der Geldschöpfung. Eine solche Währungsgemeinschaft kann nur krisenfrei funktionieren, wenn die Wirtschaftsentwicklung

39) Beyfuß, Jörg, Perspektiven der internationalen Währungspolitik, a.a.O., S.29.

40) Ebda.

41) Klasen, Karl, Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der EWG aus der Sicht der Deutschen Bundesbank, a.a.O., S.456. Vgl. Triffin, Robert, Gold and the Dollar Crisis, New Haven, 1960, S.141 u.144; vgl. ferner Gleske, Leonhard, Die Währungspolitik im Gemeinsamen Markt, a.a.O., S.57.

42) Vgl. Tietmeyer, Hans, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - eine politische Herausforderung, a.a.O., S.414.

der beteiligten Länder weitgehend parallel verläuft und annähernd gleiche Veränderungsraten aufzuweisen hat⁴³⁾.

Da - wie oben gezeigt wurde - am Anfang des Integrationsprozesses eine Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken im Bereich der Wirtschaft erfolgen soll, diese aber nur in einer gemeinsamen Zielfixierung bestehen kann, muß bei allen Bemühungen vorher ein Kompromiß zwischen den unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen gefunden werden. Sofern der Wille zur wirtschaftspolitischen Integration vorhanden ist, hat jedes Land seine nationalen Zielsetzungen einer Revision zu unterziehen. Praktisch würde das für die Stabilitätsländer mehr Inflation und für die Inflationsländer mehr Stabilität bedeuten, wenn eine Einigung auf mittlerer Linie erfolgen soll. Der Unterschied zum monetaristischen Konzept bestünde im Effekt lediglich darin, daß hier die Zielanpassung ausgehandelt würde, während sie dort automatisch zu erfolgen hat. Die ökonomistische Lösung ließe der politischen Gestaltungsmöglichkeit größeres Gewicht. Die Monetaristen versuchen diese Tatsache auf ihre Weise zu umgehen. Im Hinblick auf die gemeinsame Einigung auf einen Mittelwert - ob freiwillig oder automatisch ist von sekundärer Bedeutung - erscheint der Streit zwischen Monetaristen und Ökonomen sinnlos⁴⁴⁾. Er hat jedoch insofern Bedeutung, als die Stabilitätsländer im Falle einer Verwirklichung des monetaristischen Konzepts kaum politische Einwirkungsmöglichkeiten auf die Inflationsländer gehabt hätten und mehr oder weniger "dem Zufall überlassen worden wären", während die ökonomistische Lösung ihnen vor allem einen politischen Freiraum geboten hätte, in dem sie ihre Grundsätze viel wirkungsvoller hätten verfolgen können. Aber es war ja gerade dieser politische Freiraum, der eine weite Skala von Mög-

43) Emminger, Otmar, Die Rolle der Währungspolitik in der europäischen Integration, a.a.O., S.76.

44) Beyfuß, Jörg, Perspektiven der internationalen Währungspolitik, a.a.O., S.29.

lichkeiten, wie die wirtschaftspolitische Konvergenz zu gestalten sei, beinhaltet hätte, und aus diesem Grunde von den Monetaristen abgelehnt wurde. Die Ökonomen wären aber langfristig gezwungen gewesen, ihre Versuche zur Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken auf Gemeinschaftsebene durch entsprechende institutionelle Vorkehrungen zu festigen⁴⁵⁾.

2.3 Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Ministerrat

Am 29. und 30. Mai 1970 trafen sich die Wirtschafts- und Finanzminister der Gemeinschaft zu einem informellen Meinungsaustausch. Ziel der Konferenz war, der vom Ministerrat eingesetzten Expertengruppe unter Vorsitz des luxemburgischen Premierministers Werner politische Orientierungen für ihre zukünftige Arbeit zu geben. Werner erläuterte den erarbeiteten Zwischenbericht seiner Gruppe. Die anschließende Aussprache zeigte, daß nach wie vor erhebliche Meinungsverschiedenheiten über die geeignete Stufenfolge zur Währungsunion bestanden⁴⁶⁾. Bundeswirtschaftsminister Schiller bezeichnete es als notwendig, eine zentrale Instanz mit politischer Verantwortung für die allgemeine Konjunkturpolitik und daneben ein autonomes Organ für die gemeinsame Währungspolitik zu schaffen. Die Entwicklung zur Wirtschafts- und Währungsunion werde zwangsläufig eine zunehmende Verlagerung nationaler Hoheitsrechte auf die Gemeinschaftsebene mit sich bringen. Allerdings sei diese nur vertretbar, wenn die wirtschaftlichen Organe der EWG auf einer parlamentarischen Grundlage errichtet würden. Während der ersten Phase sollten vor allem die vorgesehenen Koordinierungsverfahren im Bereich der Haushalts-, Geld- und Kreditpolitik so verstärkt werden, daß sie über bloße Konsultationen hinausgingen. Für eine Verengung der

45) Vgl. Kohler, Beate; Schlaeger, Gert, Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, a.a.O., S.130.

46) "Europäische Währungsunion in neun Jahren - Nur der Weg zu diesem Ziel ist noch umstritten", SZ vom 1. Juni 1970.

Bandbreiten der Währungen sei gegenwärtig die Zeit noch nicht reif. Ebenso wandte sich Schiller gegen die frühzeitige Bildung eines Devisenausgleichsfonds. Der präsidierte italienische Schatzminister, Emilio Colombo, erwies sich als geschickter Vermittler, indem er für eine effektive und garantierte Parallelität des Fortschritts in der wirtschafts- und währungspolitischen Harmonisierung plädierte⁴⁷⁾. Konkrete Beschlüsse sollten im monetären Bereich nur gefaßt werden dürfen, wenn entsprechende Verpflichtungen in den anderen Bereichen eingegangen würden. Dieser Auffassung stand freilich die Konzeption der französischen und belgischen Seite gegenüber. In ihr wurde die psychologische Wirkung einer beginnenden währungspolitischen "Einheitsfront" der Sechs betont, die nicht nur einen Zwang zu gleichgerichtetem Verhalten in der Wirtschaftspolitik ausüben würde, sondern zugleich auch nach außen den Willen der Gemeinschaft bekunde, sich schrittweise vom Dollar zu lösen⁴⁸⁾.

Tatsächlich gelang es dem französischen Finanzminister Giscard d'Estaing, die übrigen Partner auf eine gemeinsame Sechserposition gegenüber einem eventuellen Beschluß des Internationalen Währungsfonds, der die Auflockerung des internationalen Währungssystems durch eine Erweiterung der bestehenden Bandbreiten oder andere Formen der Flexibilität vorsehen würde, festzulegen. "Mit dieser Einigung machte die EWG erstmals ihre Absicht nach außen deutlich, im internationalen Währungssystem als Einheit aufzutreten"⁴⁹⁾; die Entscheidung bedeutete einen großen Erfolg der Monetaristen⁵⁰⁾.

47) Vgl. Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.22.

48) "Europäische Währungsunion in neun Jahren - Nur der Weg zu diesem Ziel ist noch umstritten", a.a.O.

49) Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.22.

50) Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.161.

Wenn auch der Zwischenbericht als Grundlage für die zu schaffende Wirtschafts- und Währungsunion begrüßt wurde, so hatte sich doch gezeigt, daß verbindliche Entscheidungen für die erste Aufbaustufe, die von 1971 bis 1973 dauern soll, nur möglich sind, wenn über die endgültigen Ziele der in neun Jahren zu erreichenden Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft volle Klarheit besteht. Eine gewisse Übereinstimmung über die Politik während der ersten Stufe, die im Mittelpunkt der Debatten stand, wurde insofern erreicht, als der im Bericht offen zutage getretene Gegensatz zwischen den sogenannten Ökonomen und den Monetaristen in einigen Punkten abgebaut werden konnte.

Die offizielle Behandlung des Zwischenberichts der Werner-Gruppe erfolgte am 8. und 9. Juni 1970 im Rahmen einer Ministerratssitzung in Brüssel. Dort machte sich der Rat - ohne französischen Vorbehalt - die im Zwischenbericht getroffenen Schlußfolgerungen zu eigen⁵¹⁾. Gleichzeitig konnte hinsichtlich der monetären Beziehungen der Mitgliedstaaten zu Drittländern die schon in Venedig erzielte Einigung formalisiert und durch Ratsbeschluß erhärtet werden. Es wurde festgehalten, daß die Gemeinschaft "in den Wechselkursbeziehungen zwischen Mitgliedsländern nicht mehr von etwaigen Vorschriften Gebrauch machen darf, die eine Auflockerung des internationalen Wechselkurssystems ermöglichen"⁵²⁾. Offensichtlich war diese erzielte Solidarität in den internationalen Währungsbeziehungen den Franzosen so viel wert, daß sie auch in die eine Wirtschafts- und Währungsunion regelnden Schlußfolgerungen einwilligten⁵³⁾. Wichtigste Leitlinien darin waren, daß "die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf Gemeinschafts-

51) Vgl. die Ratsbeschlüsse der 116. Tagung vom 8./9.6.1970, in: Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.12 f.

52) Ebda.

53) Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.22 f.

ebene getroffen werden und daß infolgedessen die erforderlichen Befugnisse von nationaler Ebene auf die Ebene der Gemeinschaft übertragen" werden⁵⁴⁾. Ferner wird eine Änderung des Vertrags von Rom vorgesehen; auch sei, um die Unwiderruflichkeit des Prozesses zu gewährleisten, die Einführung einer einheitlichen Währung nötig. Es muß jedoch betont werden, daß es der französischen Seite leicht erscheinen konnte, diesen Beschlüssen ihre Zustimmung zu erteilen, da die Wechselkursfrage ausgeklammert blieb und sich nur die allgemeine Formulierung, zwischen dem Ausgangspunkt und dem Endpunkt müßten "auf einer Reihe von Gebieten zahlreiche Maßnahmen parallel und schrittweise durchgeführt werden"⁵⁵⁾, findet.

3. Der Schlußbericht

Am 8. Oktober 1970 legte die Werner-Gruppe fristgerecht ihren endgültigen Bericht über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft vor⁵⁶⁾. Der Plan gliedert sich in sieben Abschnitte und enthält ein Stufenprogramm. Eine dreijährige erste Stufe, die verhältnismäßig detailliert ausgearbeitet ist, sollte nach den ursprünglichen Absichten am 1.1.1971 beginnen. Die zweite Stufe ist zeitlich nicht genau abgegrenzt, während die Endphase, die vor 1980 für erreichbar gehalten wird, die vollständige Wirtschafts- und Währungsunion bringt.

54) Ratsbeschlüsse der 116.Tagung vom 8./9.Juni 1970, a.a.O., S.13.

55) Ebda.

56) Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, abgedruckt in: Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.134 - 159.

3.1 Die Ausgangslage

Nach einem kurzen Rückblick auf die seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 eingetretenen Ereignisse, die besonders durch die Vollendung der Zollunion und die Festlegung der gemeinsamen Agrarpolitik gekennzeichnet sind, peilt der Bericht das eigentliche Problem an, indem gesagt wird: "Diese Integrationsfortschritte haben jedoch zur Folge, daß sich gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte in den Mitgliedsländern unmittelbar und ohne Verzögerung auf die Gesamtentwicklung der Gemeinschaft auswirken. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben deutlich gezeigt, daß solche Ungleichgewichte den Stand der Integration im Güter-, Leistungs- und Kapitalverkehr innerhalb der Gemeinschaft ernsthaft gefährden können. Das gilt besonders für den Gemeinsamen Agrarmarkt. Da hinsichtlich der Verwirklichung des Wachstums- und Stabilitätszieles zwischen den Mitgliedstaaten noch deutliche Unterschiede bestehen, ist ohne eine effektive Harmonisierung der Wirtschaftspolitik die Gefahr der Entstehung von Ungleichgewichten weiterhin gegeben"⁵⁷⁾. Diese von der Gruppe getroffene Feststellung beinhaltet den wesentlichen Kern der Lage, wie sie sich als Folge der bisherigen Integrationsschritte entwickelt hatte. Besonders hervorzuheben ist das Erfordernis einer Harmonisierung der Wirtschaftspolitik. Der Bericht erinnert weiter daran, daß die bisherigen Bemühungen nur Teilfortschritte ermöglichten, die "in der Praxis nicht zu einer wirksamen Koordinierung oder Harmonisierung der Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft führten"⁵⁸⁾. Die wachsende Verflechtung habe aber eine Verringerung der Autonomie der nationalen Konjunkturpolitiken mit sich gebracht. Dies führte zu einer Erschwerung der Gestaltung der Wirtschaftspolitik, denn der auf nationaler Ebene eingetretene Autonomieverlust fand in der Einführung von Gemeinschaftspolitiken

57) Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.136.

58) Ebda.

kein Gegenstück. "Hierin zeigen sich Mängel und die Unausgewogenheit des Prozesses der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes."⁵⁹⁾ Diese Analyse des Ausgangspunktes impliziert schon unausgesprochen diejenigen Maßnahmen, die zu treffen sind, um die Lage in der Gemeinschaft zu konsolidieren.

3.2 Ziele und Prinzipien

Die Grundprinzipien des Berichts lassen sich primär in wirtschaftliche und in politisch-institutionelle einteilen. Vor allem wurde der politische Charakter des gesamten Integrationsprozesses sehr viel deutlicher herausgearbeitet als im Zwischenbericht. Im einzelnen sind es folgende:

- "Die Wirtschafts- und Währungsunion kann im Laufe dieses Jahrzehnts erreicht werden, sofern der auf der Haager Konferenz feierlich verkündete politische Wille der Mitgliedstaaten, dieses Ziel zu verwirklichen, vorhanden ist."⁶⁰⁾ Damit hatte die Gruppe den Zeitfaktor angesprochen und nicht nur die Verantwortlichen gekennzeichnet, sondern auch verdeutlicht, worum es letztlich geht⁶¹⁾.
- Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion ist es, "Wachstum und Stabilität in der Gemeinschaft zu sichern, den Beitrag der Gemeinschaft zum wirtschaftlichen und monetären Gleichgewicht der Welt zu verstärken und aus der Gemeinschaft einen Stabilitätsblock zu machen."⁶²⁾ Dieser Satz enthält überraschend ähnliche Anklänge an die Formulierung der Ziffer 8 des Kommuniqués von Den Haag.

59) Ebda.

60) Buchst.A der Schlußfolgerungen, abda., S.155 f.

61) Harmsen, Sabine, Der Werner-Plan - Auftakt zu einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, in: Wirtschaftsdienst, Jg.1970, S.721.

62) Buchst.A der Schlußfolgerungen, Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.156.

- In Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre der Nationalökonomie wird als weiteres Element einer Währungsunion "im Innern die vollständige und irreversible Konvertibilität der Währungen, die Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse, die unwiderrufliche Festsetzung der Paritätsverhältnisse und die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs" bezeichnet⁶³⁾. Dabei sei es technisch gleichgültig, ob die nationalen Geldzeichen aufrechterhalten werden oder ob eine gemeinsame Währung an die Stelle der nationalen Währungs-"Zeichen" trete. Psychologische und politische Erwägungen würden jedoch für die Annahme einer gemeinsamen Währung sprechen, um die Unwiderruflichkeit des Prozesses zu unterstreichen. Die volle und irreversible Konvertibilität wird aber wohlgemerkt nur für den Binnenbereich, nicht auch gegenüber Drittländern gefordert. Wie die Wechselkurse gegenüber diesen Staaten festgelegt werden sollen, wird nicht gesagt.
- Ein integrierter Währungs- und Wirtschaftsraum erfordert neben der Einführung fester Paritäten zwischen den Mitgliedstaaten folgende unabdingbare Gemeinschaftsbefugnisse⁶⁴⁾:
 - Die Liquiditätsschöpfung im gesamten Währungsraum und die Geld- und Kreditpolitik müssen zentral gesteuert werden.
 - Die Währungsbeziehungen zur Außenwelt sind Gemeinschaftssache.
 - Die Kapitalmarktpolitik der Mitgliedstaaten muß vereinheitlicht werden.

63) Buchst.C der Schlußfolgerungen, ebda.

64) Ebda., S.141.

- die Eckwerte⁶⁵⁾ der öffentlichen Gesamthaushalte, insbesondere die Änderung ihres Volumens, die Größe der Salden, sowie ihre Art der Finanzierung oder Verwendung müssen auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden.
- die nationalen haushalts- und steuerpolitischen Instrumente sollen nach gemeinschaftlichen Richtlinien gehandhabt werden.
- Die Regional- und Strukturpolitik kann nicht mehr Aufgabe der Mitgliedstaaten sein, was - nebenbei bemerkt - einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedsländern voraussetzt.
- Eine systematische und regelmäßige Konsultation der Sozialpartner ist auf Gemeinschaftsebene sicherzustellen⁶⁶⁾.
- Die in vielen Bereichen zentrale Konjunktursteuerung kann ohne die vorherige Gründung kommunautärer Institutionen nicht erfolgen. Deshalb müssen "die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene getroffen werden und infolgedessen die erforderlichen Befugnisse von nationaler Ebene auf die Ebene der Gemeinschaft übertragen werden"⁶⁷⁾. "Diese Übertragung von Befugnissen und der entsprechende Ausbau der Gemeinschaftsinstitutionen sind Vorgänge von grundlegender politischer Bedeutung, die eine progressive Entwicklung der politischen Zusammenarbeit voraussetzen."⁶⁸⁾ Die Forderung nach der Abtretung von staatlichen Hoheitsrechten und ihre Übertragung auf kommunautäre Institutionen muß von der Tatsache ausgehen, daß mit jeder Einschränkung der einzelstaatlichen Kompetenzen ein erheb-

65) Die Eckwerte sind die Gesamteinnahmen und -ausgaben, die Verteilung der Ausgaben auf Investitionen und Verbrauch, die Entwicklung und Größe des Haushaltssaldos.

66) Konzertierte Aktion.

67) Buchst.B der Schlußfolgerungen, Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.156.

68) Ebda.

licher Funktionsverlust für die politischen Systeme der Mitgliedstaaten einhergeht; sie führt zu der Frage, wie die zentralen Einrichtungen gestaltet sein sollen und welcher Zusammenhang unter ihnen besteht. Das Werner-Komitee war sich dieser Problematik durchaus bewußt. In ihrem Bericht fährt es daher fort, daß die zu schaffende Wirtschafts- und Währungsunion "als ein Ferment für die Entwicklung der politischen Union"⁶⁹⁾ erscheint, ohne die sie auf die Dauer nicht bestehen kann.

- Um eine gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik betreiben zu können, glaubte die Gruppe, daß die bestehenden Einrichtungen nicht ausreichen. Sie empfahl daher die Schaffung bzw. die Umformung von Gemeinschaftsorganen. Auch sind nach ihrer Meinung die Entscheidungsstrukturen der Gemeinschaft nicht wirksam genug. Es wird deshalb in der Endphase der Wirtschafts- und Währungsunion die Errichtung eines wirtschaftspolitischen Entscheidungsgremiums und eines währungspolitischen Gemeinschaftsorgans gefordert. "Diese Institutionen müssen ihre Aufgaben unter Wahrung der jeweiligen Eigenverantwortlichkeit und mit einer effektiven Entscheidungsgewalt ausüben und zur Verwirklichung der gleichen Ziele beitragen. Das wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium muß einem Europäischen Parlament gegenüber politisch verantwortlich sein."⁷⁰⁾ Damit hat die Gruppe erkannt, daß ohne eine Stärkung der parlamentarischen Verantwortung weitreichende Übertragungen an politischer Macht nicht vollzogen werden können. Das Europäische Parlament muß - um seiner Aufgabe gerecht zu werden - hinsichtlich des Umfangs seiner Befugnisse und hinsichtlich des Wohlmodus seiner Mitglieder einen neuen Status erhalten. Das wirtschaftspolitische Entscheidungs-

69) Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.141.

70) Buchst.D der Schlußfolgerungen, ebda.

gremium soll nicht nur für die von der Gemeinschaft betriebene Wirtschaftspolitik zuständig sein, sondern auch direkten Einfluß auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten haben. Es werden jedoch sowohl über die Stellung dieses Organs, wie auch über die des währungspolitischen Entscheidungsgremiums, das in Form eines gemeinschaftlichen Zentralbanksystems vorgesehen ist und sich etwa am amerikanischen Federal Reserve System orientieren könnte, zu den nationalen politischen Instanzen keine Auskünfte gegeben⁷¹⁾. Mit dieser Haltung wollte die Gruppe offensichtlich vermeiden, in die verfassungspolitische Struktur der Mitglieder einzugreifen. Auch wurde offengelassen, ob das wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium sich aus der Kommission oder aus dem Ministerrat entwickeln soll, oder ob es aus dem Zusammenwirken beider Organe entsteht⁷²⁾.

- Die für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion erforderlichen institutionellen Reformen erfordern eine Änderung der Römischen Verträge. Wenn auch die bestehenden Vorschriften wesentliche Fortschritte ermöglichen, wird später "eine Änderung der Verträge notwendig sein, um in stärkerem Umfang Befugnisse übertragen und die endgültigen Organe schrittweise schaffen zu können"⁷³⁾.

71) Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.122.

72) Tietmeyer, Hans, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - eine politische Herausforderung, a.a.O., S.416.

73) Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.142 f.

3.3 Schrittweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion unter Wahrung der effektiven Parallelität

Der Integrationsprozeß im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik erforderte eine allmähliche Anpassung der einzelstaatlichen Ziele und Instrumentarien. Diese Notwendigkeit ergab sich aus der Ausgangslage. Die unterschiedliche Struktur, die verschiedenen Verhaltensweisen und politischen Zielpräferenzen der Mitgliedstaaten ließen eine Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion in einem großen Schritt nicht zu. Nur ein stufenweises Vorgehen wurde den politischen Möglichkeiten am ehesten gerecht. Diese Haltung findet ihren Niederschlag in folgenden Sätzen: "Die Gruppe will keinesfalls die Vorstellung wecken, die Wirtschafts- und Währungsunion sei ohne Übergang zu verwirklichen. Sie wird vielmehr schrittweise in Fortführung der Maßnahmen entwickelt werden müssen, die bereits zur Verstärkung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der währungspolitischen Zusammenarbeit eingeleitet worden sind."⁷⁴⁾

In den drei von der Gruppe vorgeschlagenen Stufen enthält nur die erste Stufe, die am 1. Januar 1971 beginnen und drei Jahre dauern soll, detaillierte Vorschläge. Die Entscheidung über die Einzelheiten der späteren Stufen und über den künftigen Zeitplan sollen erst "am Ende der ersten Stufe getroffen werden"⁷⁵⁾. Die Einzelheiten der in den weiteren Stufen zu verwirklichenden Maßnahmen setzen eine vorherige Entscheidung des Ministerrats fest, der rechtzeitig vor dem Ende der ersten Stufe, im Herbst 1973, auf einer Sondersitzung die Bilanz über die erzielten Fortschritte in der ersten Stufe zu ziehen hat. Eine Änderung des Vertrages von Rom auf der Grundlage des Artikels 236 hat auf einer zu diesem Zweck einberufenen Regierungskonferenz zu erfolgen. Diese Änderungen müßten im Laufe der ersten Stufe rechtzeitig vorbereitet werden.

74) Ebda., S.143.

75) Buchst.F der Schlußfolgerungen, ebda., S.156 f.

Die Methode des schrittweisen Vorgehens setzte voraus, daß, ähnlich wie es der deutsche Stufenplan vorsah⁷⁶⁾, auf wechselkurspolitischem Gebiet erst Schritte nach ersten Erfolgen in der wirtschaftspolitischen Koordinierung ins Auge gefaßt werden. Die in der Werner-Gruppe getroffene Regelung geht - wie nicht anders zu erwarten war - von fixen Kursen aus. Maßgebend für diese Entscheidung waren primär politische Gesichtspunkte, denn eine Zollunion mit flexiblen Kursen würde nach Auffassung der Gruppe partikularistische Bestrebungen der Mitgliedstaaten unterstützen und damit die Formulierung einer "europäischen Politik" erschweren. Bei richtiger Dosierung der Konvergenzzwänge bestehe eine Wahrscheinlichkeit, daß die Mitgliedstaaten zunehmend lernen, nach gemeinsamen Lösungen für die Interessenkonflikte zu suchen, um Schritt für Schritt eine gemeinsame Grundhaltung in ihrer Politik einzunehmen. Diese Haltung stellt eine weit über das ökonomische Optimierungsziel hinausgehende generelle integrationspolitische Zielsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion dar, wenn auch die Entscheidung für feste Kurse erst für die Endstufe gelten soll und nicht auch von vornherein eine Entscheidung für den Weg dorthin impliziert⁷⁷⁾.

Der erzielte Kompromiß über das Verhältnis von Wirtschafts- und Währungspolitik erfolgte auf der Basis des Grundsatzes der effektiven Parallelität. Er hat in dreifacher Hinsicht Gültigkeit⁷⁸⁾:

- Parallelität zwischen den Fortschritten bei der wirtschaftspolitischen Konvergenz und der zunehmenden währungspolitischen Bindung. "Die Schaffung der Währungs-

76) Siehe oben, S.47 ff.

77) Vgl. Tietmeyer, Hans, Wirtschafts- und Währungsunion in der politischen Diskussion, a.a.O., S.14.

78) Ebda., S.16 f, vgl. ferner Tietmeyer, Hans, Die deutsche Sicht, in: Europäische Gemeinschaft, 12/1970, S.18 ff. Vgl. Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.112 ff, unterscheidet zwischen Parallelität in zeitlicher, sachlicher und institutioneller Hinsicht; vgl. Müller-Armack, Alfred; u.a.; Stabilität in Europa, a.a.O., S.127 f.

union wird insbesondere mit parallelen Fortschritten in der Konvergenz und später der Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitiken verbunden sein müssen."⁷⁹⁾.

- Parallelität zwischen den währungspolitischen Bindungen und der wirtschaftspolitischen Kompetenzübertragung auf die Gemeinschaftsebene. "Parallel zur Einschränkung der wirtschaftspolitischen Autonomie der Mitgliedstaaten müssen entsprechende Kompetenzen auf der Gemeinschaftsebene aufgebaut werden."⁸⁰⁾
- Parallelität zwischen der Übertragung der Befugnisse auf die Gemeinschaftsebene und dem entsprechenden Ausbau funktionsfähiger Gemeinschaftsinstitutionen⁸¹⁾.

Währungspolitische Fortschritte sollten mit gleichzeitiger wirtschaftspolitischer Harmonisierung verbunden sein und bei Beschränkungen der nationalen Autonomie sollten gleichzeitig kommunautaire Kompetenzen geschaffen werden. Diese Regelungen beenden den Methodenstreit zwischen Monetaristen und Ökonomen durch die sogenannte *pari-passu*-Strategie⁸²⁾. Die Frage nämlich, ob mit der Vereinheitlichung der Wechselkurse und der Schaffung institutioneller Grundlagen für eine Währungsunion zuerst zu beginnen sei oder ob zunächst das sogenannte Konvergenzproblem, nämlich die Angleichung der Wirtschaftspolitiken, gelöst werden müsse, wurde gegenstandslos⁸³⁾. Der interdependente Prozeß, nach dem die Schaffung der Währungspolitik abhängig gemacht wurde, wird jedoch in dem Vorschlag der Gruppe durchbrochen, schon zu Beginn der ersten Stufe "versuchsweise durch abgestimmtes Vorgehen die

79) Buchst.E der Schlußfolgerungen, a.a.O., S.156.

80) Ebda., S.143.

81) Ebda., S.141 f, 143, 153.

82) Vgl. Emminger, Otmar, Die Rolle der Währungspolitik in der europäischen Integration, a.a.O., S.67; vgl. ferner Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.98 f.

83) Harmsen, Sabine, Der Werner-Plan - Auftakt zu einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, a.a.O., S.722.

Wechselkurschwankungen zwischen ihren Währungen de facto innerhalb engerer Bandbreiten zu halten"⁸⁴⁾. Mit dieser Bestimmung wurde der erzielte Kompromiß mit ökonomistischer Tendenz⁸⁵⁾ von monetaristischer Seite her relativiert⁸⁶⁾. Die Experimentierphase, in der das Ziel durch abgestimmtes Verhalten gegenüber dem Dollar erreicht werden soll, soll erst eingeleitet werden, nachdem der Rat den Gesamtstufenplan angenommen hat. Dieser Umstand und die Tatsache, daß weitere monetäre Maßnahmen von den erzielten Fortschritten in der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik abhängig gemacht werden, machte die experimentelle Verringerung der Bandbreiten auch für die Bundesrepublik akzeptabel⁸⁷⁾, wenn auch der französische Einfluß in den getroffenen Regelungen unverkennbar ist. Nach deutscher Auffassung war mit der Fixierung der Bandbreiten ein Zwang zur Koordination der Konjunkturpolitik nicht gegeben. Auch würde sich eine Verengung der Bandbreiten automatisch ergeben, wenn nur die Koordination der nationalen Konjunkturpolitiken funktioniere⁸⁸⁾. Da alle weiteren Schritte durch den Erfolg der Koordination und Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken bestimmt würden, würde sich schnell erweisen, ob die relativ unverbindlichen Koordinierungsverfahren das halten, was sie versprechen. Dementsprechend müßte die Richtigkeit der frühzeitigen Bandbreitenverringerung nachträglich bestätigt werden⁸⁹⁾.

84) Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.152.

85) Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit, a.a.O., S.15.

86) Beyfuß, Jörg, Perspektiven der internationalen Währungspolitik, a.a.O., S.29 f.

87) Vgl. Müller-Hermann, Ernst, Die europäische Währungsunion muß ein Stabilitätsblock werden, a.a.O.

88) Vgl. die Ausführungen von Bundeswirtschaftsminister Schiller vor dem Deutschen Bundestag, Auszug aus dem Protokoll des Deutschen Bundestages, 77.Sitzung am 6.November 1970, S.4294 ff, abgedruckt in: Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.25 ff.

89) Vgl. Willgerodt, Hans, u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.122.

Sollten die während der Experimentierphase gesammelten Erfahrungen positiv sein, könnte die "Verringerung der Bandbreiten amtlich verkündet werden"⁹⁰⁾. In diesem Falle wären die getroffenen Regelungen auch für die Zentralbanken verpflichtend, die ausschließlich in Dollar und später in EWG-Währungen zu intervenieren hätten⁹¹⁾. Für die Verringerung der Bandbreiten wird im Werner-Bericht kein Satz genannt. Jedoch hält der in der Anlage veröffentlichte Ansiaux-Bericht eine Einengung von bisher 1,5 % auf zunächst 1,2 % für praktikabel⁹²⁾.

3.4 Die erste Stufe

Die erste Stufe enthält sehr präzise und detaillierte Vorstellungen. Das Hauptgewicht der Integrationsbemühungen während dieses Zeitraums liegt auf der verstärkten Koordination der Wirtschaftspolitik⁹³⁾. Um diese zu erreichen, wird eine Konsultationspflicht in allen Bereichen der Wirtschaftspolitik angestrebt. Es sollen rasch hohe Vertreter der Regierungen und der Notenbanken einberufen werden können. Der Ministerrat hat mindestens dreimal jährlich regelmäßige Konsultationen über die in der Gemeinschaft und in den Mitgliedsländern zu verfolgende Wirtschaftspolitik abzuhalten. Alle zu treffenden nationalen Entscheidungen müssen in Einklang mit den gemeinsamen Zielvorstellungen getroffen werden, um allmählich eine gemeinschaftsorientierte Bindung der Nationalpolitiken zu erreichen. Basis

90) Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.152.

91) Hinsichtlich des technischen Ablaufs der gemeinschaftlichen Interventionen vgl. Beyfuß, Jörg, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Pläne und Probleme, a.a.O., S.36.

92) Stellungnahme zu den vom Ad-hoc-Ausschuß unter Vorsitz von Ministerpräsident Werner aufgeworfenen Fragen, abgedruckt in: Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.161 - 184.

93) Zur Koordinierung vgl. Klebisch, Dieter, Probleme einer währungspolitischen Koordinierung in der EWG und OECD, Diss.Köln, 1967, S.50 ff. Vgl. ferner Kees, Albert, Die Dynamik europäischer Koordinierungspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jg.1968, S.586 - 605.

für gemeinsame Orientierungsdaten sollen jährlich drei Untersuchungen zur Wirtschaftslage der Gemeinschaft sein. Im Frühjahr wird eine Bilanz über die wirtschaftliche Entwicklung im letzten Jahr erstellt und es werden Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik des laufenden Jahres gegeben. In der Sommeruntersuchung werden quantitative Orientierungsdaten für die Staatshaushalte und erste Orientierungsdaten für die Wirtschaftspolitik des kommenden Jahres festgelegt. Im Herbst müssen detaillierte Orientierungen für die Wirtschaftspolitik des nächsten Jahres in Form von untereinander kompatiblen Wirtschaftsbudgets erarbeitet werden. Diese quantitativen Orientierungen werden spezifische und detaillierte Empfehlungen für die einzelnen Mitgliedsländer auslösen. Ein "Jahresbericht zur Wirtschaftslage der Gemeinschaft" mit konkreten Empfehlungen an die Mitgliedsländer soll beschlossen werden.

Dieses Konsultationsverfahren wirft eine Reihe von Problemen auf. Wenn die Koordinierungsverfahren sehr behutsam vorgenommen werden, so daß die Orientierungsdaten weitgehend unverbindlich bleiben und verbindliche Regelungen nur dann erfolgen, wenn kein Mitglied in wichtigen Interessen verletzt wird, ist eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Politiken wohl schwerlich zu erreichen⁹⁴⁾. Dies hatte die Gruppe klar gesehen und versuchte deshalb, den Konsultationen mehr politische Relevanz zu geben. So sollen die Konsultationen zu Empfehlungen und Stellungnahmen führen und damit wenigstens eine psychologische Bindung⁹⁵⁾ aufbauen, da sie vertraglich den Bereich des Unverbindlichen nicht verlassen⁹⁶⁾. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob die so gewünschte Bindung auch tatsächlich

94) Grosser, Dieter, Politische Probleme einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.9.

95) Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.144.

96) Art.189 Abs.5 EWG-Vertrag; vgl. Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.109, Empfehlungen und Stellungnahmen haben keine rechtliche Verbindlichkeit, gleichwohl sind sie in tatsächlicher, psychologischer und politischer Hinsicht relevant, vgl. Ipsen, Hans, Europäisches Gemeinschaftsrecht, a.a.O., S.461.

so fest ist, daß die Mitgliedsländer ihre wirtschaftlichen Pläne den Zielen der Gemeinschaft unterordnen. Aber auch hier hat die Gruppe Vorsorge getroffen. Während nach den geltenden Regelungen über Empfehlungen in erster Linie der Ministerrat entscheidet und jedes Mitglied nach den Luxemburger Beschlüssen⁹⁷⁾ die Möglichkeit hat, eine zu treffende Entscheidung als von "sehr wichtigem Interesse" zu erklären und damit vom Mehrheitsprinzip abrücken kann⁹⁸⁾, würden in den späteren Phasen der Wirtschafts- und Währungsunion die wirtschafts- und währungspolitischen Entscheidungsgremien ohne die Stimme des betreffenden Landes entscheiden. Da die Empfehlungen und die quantitativen Zielprojektionen sich auf die entscheidenden wirtschaftspolitischen Aktionsspielräume erstrecken, wäre es für das einzelne Land nahezu unmöglich, nationale Ziele ohne gemeinschaftliche Billigung aufzustellen und anzustreben. Dieser Koordinierungsprozeß würde unter der Beibehaltung des bestehenden politischen Systems der Gemeinschaft eine Konfliktverschärfung nicht nur auf EWG-Ebene - im Ministerrat -, sondern auch auf einzelstaatlicher Ebene mit sich bringen. Eine Folge davon wären Entdemokratisierungstendenzen auf einzelstaatlicher Ebene⁹⁹⁾, denn - vorausgesetzt es erfolgte eine konsequente Unterwerfung der nationalen Entscheidungsträger, also der Regierungen, der Parlamente, unter das gemeinschaftliche Koordinationssystem, - die nationalen Entscheidungsinstanzen wären zu Vollzugsorganen der Gemeinschaft degradiert worden und die Aufgabe der nationalen Autonomie wäre vollkommen¹⁰⁰⁾.

97) Erklärung des Rats der EWG vom 17./18. und 28./29. Januar 1966, in: EWG-Bulletin 3/1966, S.9.

98) Zur Willensbildung des Rates, insbesondere dem Einstimmigkeits- und Mehrheitsprinzip, vgl. Ipsen, Hans, Europäisches Gemeinschaftsrecht, a.a.O., S.496 ff.

99) Grosser, Dieter, Politische Probleme einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.9.

100) Vgl. Beyfuß, Jörg, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Pläne und Probleme, a.a.O., S.40 ff.

Im einzelnen werden von der Gruppe die Bereiche genannt, in denen die Koordinierung durchgeführt werden soll. In der Haushaltspolitik wird darauf hingewiesen, daß diese schon in der ersten Stufe "nach Maßgabe der gemeinschaftlichen Ziele geführt werden" sollte¹⁰¹⁾. Besonderer Wert wird auf die wichtigsten Eckdaten der Haushalte der Mitgliedstaaten gelegt. Da sich die Partner dabei über die Grundzüge des materiellen Inhalts der Politik einigen müssen, bedeutet dies, daß Gemeinschaftselemente auch in die Willensbildung für die allgemeine Politik eingeführt werden¹⁰²⁾. Außerdem sollen in allen Ländern der Gemeinschaft möglichst bald gleichartige Instrumente zur gesamtwirtschaftlichen Steuerung der öffentlichen Haushalte geschaffen werden.

Neben den Versuchen, die Maßnahmen zur Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses in den Mitgliedstaaten über Orientierungsdaten zu koordinieren, sieht der Plan für die erste Stufe die Angleichung der Steuersysteme durch eine vollständige Beseitigung der Steuergrenzen in der Gemeinschaft vor. "Im Bereich der indirekten Steuern müßte überall das Mehrwertsteuersystem eingeführt und ein Programm für die Angleichung der Steuersätze aufgestellt werden. Desgleichen müßte für die Verbrauchssteuern, die einen direkten Einfluß auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr haben, ein Programm für eine ausreichende Angleichung der Steuersätze ausgearbeitet werden."¹⁰³⁾ Um eine Harmonisierung der direkten Steuern zu erreichen, müßten verschiedene Steuern, die einen direkten Einfluß auf die Kapitalbewegungen innerhalb der Gemeinschaft haben können, angeglichen werden. "Außerdem wäre es notwendig, die Angleichung der Struktur der Körperschaftssteuer einzuleiten und voranzutreiben¹⁰⁴⁾.

101) Schlußbericht der Werner-Gruppe, Buchst.G, Ziff.5 der Schlußfolgerungen, a.a.O., S.157.

102) Vgl. Gleske, Leonhard, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Währungsunion, in: Europa-Archiv, 9/1968, S.344.

103) Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.149.

104) Ebda.

Mit Hilfe des Ausschusses der Notenbankpräsidenten sollen auf dem Gebiet der Geld- und Kreditpolitik Orientierungsdaten erarbeitet werden, die eine Angleichung von Zinsniveau, Bankliquidität und Kreditgewährung in den Mitgliedsländern ermöglichen sollen.

Für den Bereich der Kapitalmarktpolitik wurde die Liberalisierung des Kapitalverkehrs gefordert. Es wurde festgestellt, daß in einer Reihe von Ländern immer noch Devisenbeschränkungen für wichtige Transaktionen bestünden und der freie Kapitalverkehr innerhalb der Gemeinschaft durch Gesetzgebung und Behördenpraxis behindert sei. Diesen Umständen soll durch eine Reihe von konkreten Maßnahmen, wie z.B. die Einführung von schrittweise zu vergrößernden Liberalisierungsplafonds für Anleiheemissionen, abgeholfen werden.

3.5 Die Zwischenstufe

Die zweite Stufe bildet den "Übergang zum Endpunkt"¹⁰⁵⁾. Im Unterschied zur ersten Stufe wurden hier nur diejenigen Maßnahmen genannt, die als unverzichtbar angesehen wurden. Alle übrigen zu treffenden Entscheidungen sollen erst am Ende der ersten Stufe im Lichte der bis dahin gewonnenen Erfahrungen festgelegt werden. Die in der ersten Phase erreichte Koordinierung ist mehr in eine Harmonisierung und schließlich "Verallgemeinerung" der Ziele und Maßnahmen sowie gewisser Instrumente und Organe überzuleiten. "Die Fortschritte in der Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitik sollten im Verlauf der zweiten Stufe so groß werden, daß die Mitgliedsländer möglichst nicht mehr gezwungen sind, zu autonomen Paritätsänderungen Zuflucht nehmen zu müssen"¹⁰⁶⁾. Ferner ist der Übergang von unverbindlichen Empfehlungen zu Richtlinien und auch zu verbindlichen Entscheidungen vorgesehen. Diese Maßnahme erfordert erstens eine Änderung des

105) Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.153.

106) Ebda., S.155.

EWG-Vertrags nicht nur im Bereich der Rechtshandlungen der Organe¹⁰⁷⁾ und zweitens die Errichtung neuer Institutionen; denn würden Schritte in dieser Richtung nicht unternommen, so könnte der oben geschilderte Fall eintreten, daß nämlich die Partnerstaaten sich weitgehender autonomer Rechte beraubt sähen, diesmal aber im Unterschied zu früher diskutierten Möglichkeit eine vorherige freiwillige Unterwerfung der nationalen Entscheidungsträger überflüssig wäre. Die Änderung des Vertrags hat sich besonders auf die institutionelle Systematik zu beziehen, denn neue zentrale Kompetenzen könnten von den bestehenden EWG-Organen zwar wahrgenommen werden, würden aber dem Erfordernis demokratischer Legitimität nicht nachkommen¹⁰⁸⁾. Dasselbe würde für die Eingliederung von neuen Organen in das bestehende System gelten. Da dieses zu einer Situation paßte, in der die Souveränität bei den Einzelstaaten lag, müßten auf Gemeinschaftsebene Entscheidungsstrukturen geschaffen werden, die ein Minimum an Partizipation, an demokratischer Konfliktregelung und demokratischer Kontrolle gewährleisten¹⁰⁹⁾.

Konkret wurde ein "Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit" vorgeschlagen. Ihm ist die schrittweise Verwaltung der Devisenreserven der Einzelstaaten zu übertragen; später soll er in das zu schaffende gemeinschaftliche Zentralbanksystem überführt werden. Eine Konzession an die Monetaristen stellt die Möglichkeit dar, den Fonds im Falle positiver Erfahrungen mit der Bandbreitenverringerung und paralleler Fortschritte bei der Konvergenz der Wirtschaftspolitik auch schon in der ersten Stufe zu errichten.

107) Vgl. Ipsen, Hans, Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, a.a.O., S.446 ff.

108) Vgl. Vortrag von Dr.Hans von der Groeben am 30.10.70 vor der List-Gesellschaft e.V., zitiert in: "Ohne politische Integration geht es nicht", in: Vereinigte Wirtschaftsdienste, Finanzen, Frankfurt a.Main v. 30.10.1970.

109) Vgl. Grosser, Dieter, Politische Probleme einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.9.

3.6 Die Endstufe

Die Endphase, die nach Auffassung der Gruppe noch vor 1980 erreicht werden könnte, bringt die vollständige Wirtschafts- und Währungsunion. Diese "erfordert im Innern die vollständige und irreversible Konvertibilität der Währungen, die Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse, die unwiderrufliche Festsetzung der Paritätsverhältnisse und die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs"¹¹⁰⁾. Eine einheitliche Währung wird aus psychologischen und politischen Gründen für wünschenswert gehalten.

Um die Dauerhaftigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion zu sichern, genügt die Einführung währungsmäßiger Bindungen nicht. Es müssen vielmehr die wichtigsten Entscheidungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik verbindlich auf Gemeinschaftsebene getroffen werden. Hierzu sind Übertragungen von wesentlichen nationalen Souveränitätsrechten auf Gemeinschaftsebene unerlässlich. Eine Übertragung der Befugnisse auf dem Gebiet der Haushalts- und Steuerpolitik wird zwar angedeutet¹¹¹⁾, ist jedoch nicht vorgesehen¹¹²⁾. Die Harmonisierung dieser Bereiche wirft zwei politisch bedeutsame Fragen auf. Die erste betrifft die Budgetpolitik¹¹³⁾. Jede Angleichung auf diesem wichtigen Teil der Fiskalpolitik bedeutet eine Einschränkung der Budgethoheit der nationalen Parlamente. Da die Budgethoheit zu den wichtigsten parlamentarischen Prärogativen gehört, würde die Harmonisierung beim bestehenden System der Gemeinschaft einen Verlust an demokratischer Substanz mit sich bringen. Ein Aus-

110) Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.138.

111) Ebda., S.140.

112) Vgl. Möller, Hans, Nationalstaat, Währungssouveränität und Europäische Integration, in: Integration, 1/1969, S.50 f., sieht in der Vergemeinschaftung der Entscheidung über Defizite und Überschüsse nationaler Budgets einen größeren Souveränitätsverzicht für die Nationalstaaten als bei einer Aufgabe von weiteren Elementen der Währungssouveränität.

113) Vgl. "Der Notstand des Werner-Plans", NZZ vom 20. Dezember 1970; vgl. Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.265.

gleich durch adäquate parlamentarische Rechte könnte auf Gemeinschaftsebene durch die direkte Wahl des Europäischen Parlaments erzielt werden.

Die zweite Frage berührt sowohl die Haushalts- wie auch die Steuerpolitik. Es ergeben sich einige Widersprüche zu anderen Bestimmungen des Planes¹¹⁴⁾. Jedes Land würde weiterhin für die Finanzierung der eigenen Ausgaben zuständig sein. Das Ausgabevolumen kann jedoch nur so groß sein, als es die Höhe der durch die Besteuerung aufgebrachten Gelder erlaubt. Mit dem Mittel einer Angleichung der Steuerraten kann einer uneinheitlichen Entwicklung zwischen den Ländern nicht begegnet werden, da gleiche Steuerraten voraussetzen, daß alle Partnerländer wirtschaftlich gleich stark sind und das wirtschaftliche Wachstum in gleichen Kurven verläuft. Andernfalls würde sich bei gleichen Steuerraten die Besteuerung eines weniger reichen Landes oder eines Landes mit langsamerem Wachstum als faktisch höher auswirken als diejenige eines wirtschaftlich starken Landes mit schnellerem Wachstum. Das hätte - bei angeglichenen Fiskalpolitik - zur Folge, daß das zu hoch besteuerte Land weniger wettbewerbsfähig wäre als die Partner. Eine Folge dieses Prozesses könnte einsetzende Arbeitslosigkeit sein. Da in Ermangelung ausreichender budgetärer Mittel zur Ankurbelung der Nachfrage oder zur Subventionierung von Unternehmen von diesem Land keine wirkungsvollen Maßnahmen zur Behebung der Krise unternommen werden könnten, könnte, um ein rapides Anwachsen der Ungleichgewichte zwischen den einzelnen Ländern zu verhindern, ein horizontaler Finanzausgleich eine steuernde Funktion übernehmen. Die Regelung durch einen horizontalen Finanzausgleich ist im Bericht vorgesehen. Es heißt darin: "Das innergemeinschaftliche Gleichgewicht muß ... wie innerhalb eines nationalen Hoheitsgebietes durch die Mobilität der Produktionsfaktoren und durch finanzielle Übertragungen des privaten und öffentlichen Sektors gewährleistet werden"¹¹⁵⁾.

114) Vgl. Evans, Douglas, *Destiny or Delusion*, a.a.O., S.76 ff.

115) Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.138.

Diese Regelung käme vorwiegend den ärmeren Regionen im europäischen Süden zugute, für welche die reichen Länder des Nordens aufkommen müßten¹¹⁶⁾. Hinsichtlich der technischen Durchführung wird im Bericht nichts ausgesagt, was berechnete Zweifel am politischen Willen aufkommen läßt.

Die aufgezeigte Entwicklung ließe sich ohne Finanzausgleich durch eine totale Integration auf dem Gebiet der Fiskalpolitik vermeiden. Eine bloße Harmonisierung - wie vorgesehen - dürfte die politischen Gegensätze eher verstärken, anstatt sie zu überwinden. Die reicheren Länder würden kaum die politische Bereitschaft aufbringen, ihre ärmeren Partner in der Gemeinschaft zu subventionieren. Bei einer totalen Integration würden Bemühungen in dieser Richtung durch die ihr innewohnende Ausgleichsautomatik überflüssig¹¹⁷⁾. Ohne eine politische Klammer, welche die Einzelstaaten umfaßt und zusammenhält, wird sich das vorgesehene Konzept besonders unter der Erwägung der politischen Interessenlage der Mitglieder¹¹⁸⁾ nicht realisieren lassen.

Voraussetzung der Übertragung nationaler Befugnisse auf Gemeinschaftsebene sind weitreichende institutionelle Reformen der Gemeinschaftsorgane. Das in der Endphase vorgesehene Zentralbanksystem sollte nach dem Vorbild des Federal Reserve System der USA geschaffen werden.

116) Vgl. "Währungsunion - Probe aus Exempel", SZ vom 19.10.1970; vgl. Willgerodt, Hans, Voraussetzungen einer europäischen Währungsunion, a.a.O., S.74 ff.

117) Vgl. Lucius, Ralph -René, Währungsintegration ohne wirtschaftliche und politische Integration, a.a.O., S.30 ff.

118) Vgl. Sozialpolitik und Faktormobilität in der EWG - Integrationsaussichten an der Schwelle der Wirtschaftsunion, in: Wochenbericht, hrsg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 38.Jg., 10/1971, S.65; vgl. Willgerodt, Hans, Voraussetzungen einer europäischen Währungsunion, a.a.O., S.77.

Als gleichzeitig anzustrebendes Ziel einer integrierten europäischen Wirtschaftspolitik werden "ein befriedigendes Wachstum, ein hoher Beschäftigungsgrad und die Stabilität des Preisniveaus"¹¹⁹⁾ genannt. Für die Außenbeziehungen wird nach Abschluß des Integrationsprozesses lediglich die Gesamtzahlungsbilanz der Gemeinschaft von Bedeutung sein. Schließlich wird die Gemeinschaft im Endstadium über eine Palette von Instrumenten verfügen, deren Einsatz in dessen innerhalb bestimmter Grenzen nach Ländern differenziert werden könnte.

3.7 Gesamtansatz

Die im Zwischenbericht noch nebeneinandergestellten Auffassungen in der Frage des Zeitpunktes der Einführung fester Kurse und der Bandbreitenverengung mit ihrer großen allgemeinpolitischen Brisanz konnten durch einen Kompromiß überwunden werden. Dieser äußert sich darin, daß es gelungen war, gemeinsame Vorschläge zu erarbeiten. Die unterschiedlichen Interessenlagen Frankreichs und der Bundesrepublik wurden bei der Erstellung des Plans im Komitee nur teilweise überwunden. Insbesondere gelang es den deutschen Teilnehmern, außer der Forderung nach langfristiger wirtschaftlicher Harmonisierung zum Ausdruck zu bringen, daß eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne den gleichen Aufbau einer politischen Union nicht funktionsfähig sein könne. Auch gelang es, das Stabilitätspostulat - zumindest verbal - in den Plan einzubringen. Auf deutscher Seite war man sich des risikoreichen Unternehmens der Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion besonders für jene Länder, deren Wirtschaftspolitik an dem Ziel der Geldwertstabilität orientiert ist, durchaus bewußt. Da das Land mit der höheren Inflationsrate die Höhe des Inflationsniveaus in der Gemeinschaft bestimmt, mußte die Politik der Bundesrepublik darauf abzielen, das eingegangene Wagnis in Grenzen zu halten.

¹¹⁹⁾ Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.138.

Die Anerkennung der politischen Konsequenzen versucht die Werner-Gruppe dadurch zu erreichen, daß sie in der Beschreibung der Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion die politische Finalität des Prozesses herausstellt und damit deutlich macht, daß der Eintritt in die erste Stufe nur dann sinnvoll und vertretbar ist, wenn von allen Staaten der politische Gehalt akzeptiert wird. Da aber das politische Programm - soweit es sich nicht um institutionelle Bestimmungen handelt - keine bindende Wirkung haben kann, muß ihm überwiegend ein deklaratorischer Charakter zuerkannt werden. Es ist jedoch das besondere Verdienst des Werner-Ausschusses, klar ausgesprochen zu haben, daß die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion nur möglich ist, wenn weitreichende Zuständigkeitsübertragungen und grundlegende institutionelle Reformen erfolgen, die eine progressive politische Zusammenarbeit voraussetzen¹²⁴⁾. Auf die Dauer kann die Wirtschafts- und Währungsunion nach Meinung der Gruppe nur Bestand haben, wenn es zu einer politischen Union kommt. Gerade wegen der weitreichenden Integration auf wirtschafts- und währungspolitischem Gebiet wurde auch bereits die Auffassung vertreten, die Konzeption, wie sie im Werner-Plan verwirklicht werden soll, stelle de facto eine politische Union dar¹²⁵⁾.

124) Vgl. Mayrzedt, Hans, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - Ein "großer Wurf" oder ein Wunschtraum?, in: Außenwirtschaft, Jg.1970, S.365.

125) Griffiths, Brian, The Implications of an EEC Monetary Union, a.a.O., S.107; vgl. Iklé, Max, Kein Wegbereiter zur politischen Union, in: Wirtschaftsdienst, Jg.1970, S.466 f.

4. Die Reaktion auf den Werner-Plan und die Verhandlungen im Ministerrat

4.1 Die deutschen und französischen Stellungnahmen

Der Abschlußbericht der Werner-Gruppe fand bei den Mitgliedsländern der EWG mit Ausnahme Frankreichs weitgehende Zustimmung. Belgien und Luxemburg hatten sich der Position der Ökonomen angenähert. Die positiven Kommentare aus den Hauptstädten der Mitgliedsländer erweckten den Eindruck, als werde es tatsächlich gelingen, die Wirtschafts- und Währungsunion zu verwirklichen. Sie ließen kaum einen Zweifel an der politischen Bereitschaft. Die im Werner-Bericht ausgesprochene politische Finalität schien unabdingbar mit dem Gelingen der wirtschaftlichen und monetären Integration verbunden¹²⁶⁾.

Besonders in der Bundesrepublik wurde die geplante Wirtschafts- und Währungsunion als Hebel zur Herbeiführung der politischen Union und als Leitlinie für die EWG-Politik der Bundesregierung begrüßt. Man war davon überzeugt, daß sich eine politische Union ohne den festen Unterbau gemeinsamer ökonomischer Interessen nicht verwirklichen lasse¹²⁷⁾. In der öffentlichen Meinung wurde der Plan ohne eine intensive Diskussion über das Für und Wider des aufgestellten Integrationsprogramms akzeptiert¹²⁸⁾. In einer ersten Stellungnahme von Seiten der Bundesregierung erklärte Bundeswirtschaftsminister Schiller, daß von Anfang an eine stärkere Abstimmung der Finanz- und Wirtschaftspolitik vorgesehen sei¹²⁹⁾. Die nationale währungspolitische Autonomie

126) Kohler, Beate; Schlaeger, Gert, Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, a.a.O., S.135.

127) Bundeswirtschaftsminister Schiller im Kolloquium zwischen Parlament, Rat und Kommission am 18. November 1970, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1/1971, S.126 f.

128) Vgl. Grosser, Dieter, Politische Probleme einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.3.

129) Vgl. "Schiller: Bis nach 1975 nationale Währungsautonomie in der EWG", FAZ vom 21. Oktober 1970.

werde bis zur letzten Integrationsphase Ende der siebziger Jahre nicht wesentlich stärker eingeengt werden als bisher. Dies würde die Preisstabilität in der Bundesrepublik garantieren, da nach Konsultationen mit den Partnern Wechselkursänderungen zur Absicherung gegen einen "Inflationstransfer" möglich seien. In allen Erklärungen und Stellungnahmen wurde von deutscher Seite immer wieder die Parallelität von wirtschaftlicher und politischer Integration als besonderer Fortschritt begrüßt¹³⁰⁾. In seiner Erklärung vor dem Deutschen Bundestag ging Wirtschaftsminister Schiller sogar so weit, die Formulierung des Werner-Berichts, daß die Wirtschafts- und Währungsunion ein Ferment für die Entwicklung einer politischen Union darstelle, zu übernehmen¹³¹⁾. Die Entwicklung zur Wirtschafts- und Währungsunion und die zur politischen Union stünden in immanenter Wechselwirkung zueinander, die politische Union könne nur wachsen auf dem Mutterboden der Wirtschaftsgemeinschaft und "auf der zunehmender Konvergenz der materiellen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten"¹³²⁾.

Ganz im Gegensatz zu diesen deutschen Stellungnahmen und einer gewissen Begeisterung, die aus ihnen herauszuhören ist, stand die französische Reaktion. Die französische Regierung ließ keine Gelegenheit unversucht, die politischen Konsequenzen des Programms von Anfang an herunterzuspielen¹³³⁾. Die Mitunterzeichnung des Schlußberichts der Werner-Gruppe durch das französische Mitglied, den Vizegou-

130) Vgl. die Rede von Bundeswirtschaftsminister Schiller vor dem Europäischen Parlament am 18.11.1970, in: Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.28 ff; ferner Diskussionsbeitrag von Bundeswirtschaftsminister Schiller vor dem Deutschen Bundestag, Auszug aus dem Protokoll des Deutschen Bundestags, 77.Sitzung am 6.November 1970, S.4294 ff, in: Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.25ff.

131) Ebda.

132) Ebda.

133) "Währungsunion ohne politische Union nicht möglich", Mitteilungen und Kommentare zur Geldwertstabilität, hrsg. von der Gemeinschaft zum Schutz der Deutschen Sparer, Bonn, am 9.November 1970, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln; vgl. ferner Wisdorff, Eberhard, Die EWG und ihre Pläne, in: Die Welt vom 30.Oktober 1970.

verneur der Banque de France und Vorsitzenden des Währungsausschusses, Clappier, hatte nicht zu einer französischen Zustimmung zum Endbericht geführt. Nach inoffiziellen Informationen soll Clappier von Staatspräsident Pompidou wegen der Unterzeichnung gerügt worden sein¹³⁴⁾. Daß es überhaupt zu einer Einigung gekommen war, lag an der pragmatischen Linie, die der französische Wirtschafts- und Finanzminister Giscard d'Estaing als Angehöriger einer neuen liberalen Generation vertrat. Giscard d'Estaing hatte sich während der Verhandlungen in ständiger Fühlung mit dem französischen Mitglied der Gruppe, Clappier, befunden.

Besonders aus den Reihen der französischen Gaullisten meldete sich hartnäckiger Widerstand gegen den "umfassenden Angriff auf die nationale Souveränität"¹³⁵⁾. Die gaullistische Fraktion in der Nationalversammlung legte gegen die geplanten Kompetenzübertragungen heftige Proteste ein und verwahrte sich gegen den vorgeschlagenen institutionellen Ausbau der Gemeinschaft. Namhafte Sprecher der Fraktion warnten vor der drohenden Gefahr eines "europäischen Superstaates". Es gelang ihnen, die Regierung auf den alten gaullistischen Standpunkt festzulegen und Giscard d'Estaing im Kabinett zu isolieren¹³⁶⁾. Auch im Europäischen Parlament verbatene sich die gaullistischen Abgeordneten jeden Angriff auf die nationalen Souveränitätsrechte und forderten nachdrücklich, erste Schritte zur Währungsunion einzuleiten¹³⁷⁾.

134) Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S.17.

135) Vgl. Ehrhardt, Carl, A., Nicht um jeden Preis, in: Handelsblatt/Industriekurier vom 16. Dezember 1970; ferner Berger, Rolf, Vor der Wiedergeburt Europas à la Wiener Kongreß, in: Europa-Archiv, 19/1971, S.665 - 672; vgl. außerdem die diesbezüglichen Äußerungen von Staatspräsident Pompidou auf seiner Pressekonferenz vom 21. Januar 1971, in: Europa-Archiv, 6/1971, S.D 131 ff.

136) Müller-Armack, u.a., Stabilität in Europa, a.a.O., S.166.

137) Verhandlungen des Europäischen Parlaments Nr.130, November 1970, Sitzungsperiode 1970/71, Ausführliche Sitzungsberichte vom 16. bis 19. November 1970, Anhang zum Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, S.128 ff., 139 ff.

Die französischen Reaktionen beweisen, daß jede Integrationspolitik dann zum Erliegen kommen mußte, wenn sie an den Nerv des modernen Nationalstaates, seine Souveränität, rührte. Der Souveränitätsverzicht erwies sich zunehmend als das Kernproblem. Nach Abschluß der Beratungen im Werner-Ausschuß mußte die französische Seite endlich Farbe bekennen, ob sie gewillt war, die gezogenen Schlußfolgerungen für die weitere Integrationspolitik anzuerkennen. Die emotionalen Äußerungen zeigten, daß die "monetaristische" Haltung Frankreichs, angefangen von der auffallenden Zurückhaltung unmittelbar nach den Haager Beschlüssen¹³⁸⁾ bis zu den Werner-Beratungen, in denen sich besonders nach der Erstellung des Zwischenberichts immer deutlicher der französische Widerstand gegen bestimmte Konzeptionen herauskristallisierte, immer geprägt gewesen war von dem Bestreben, politische Bindungen schon in ihren Ansätzen zu umgehen, dafür aber auf Vorteile, wie sie der gemeinsame Agrarmarkt und eine frühzeitige monetäre Vergemeinschaftung boten, nicht verzichten zu wollen.

4.2 Der Kommissionsentwurf vom 29. Oktober 1970

Der von der Werner-Gruppe dem Rat übergebene Schlußbericht veranlaßte die EWG-Kommission, ohne vorherige Diskussion im Ministerrat und ohne dessen ausdrückliche Aufforderung, die Initiative zu ergreifen. Sie leitete dem Rat am 29. Oktober 1970 eine Mitteilung und zwei Entscheidungsvorschläge zu¹³⁹⁾. In ihnen faßte sie die Quintessenz

138) Frankreich legte außer Italien und der Niederlande keinen Stufenplan vor. Der italienische Finanzminister Colombo gab jedoch eine beachtenswerte Erklärung ab. Es liegen kaum französische Stellungnahmen vor, Finanzminister Giscard d'Estaing äußerte lediglich, daß am Schluß der Entwicklung eine europäische Währung stehen solle, vgl. Le Figaro vom 25. Februar 1970.

139) Mitteilung und Vorschläge der Kommission an den Rat über die stufenweise Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 140 vom 26.11.1970, abgedruckt in: Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.17 ff.

des Werner-Berichts zusammen. Der Inhalt entspricht formal im wesentlichen den Ausführungen des Werner-Plans, folgt ihnen aber keineswegs vollständig. Die Vorschläge bilden in der Hauptsache einen Kompromiß zwischen den Auffassungen Frankreichs und denen der Partner. Dieser Kompromiß fußte auf der traditionellen Formel des kleinsten gemeinsamen Nenners und kommt somit der französischen Position am nächsten¹⁴⁰⁾. Die Stellungnahme der Kommission kam einem Geschäftsordnungsantrag auf Wiedereröffnung der Diskussion gleich.

Obwohl die Kommission von ihrem im EWG-Vertrag verankerten Vorschlagsrecht Gebrauch machen durfte, sind die Motive, welche sie veranlaßten, selbst aktiv zu werden, nicht eindeutig definierbar. Die Vermutung, daß sie noch nicht bereit war, die mit der Wirtschafts- und Währungsunion verbundenen wirtschaftlichen und politischen Konsequenzen zu akzeptieren¹⁴¹⁾, dürfte wohl kaum zutreffen. Es ist eher wahrscheinlich, daß sie auf Grund der heftigen Reaktionen aus Paris befürchtete, der ganze Plan könnte in Gefahr sein, wenn jetzt schon die Meinungsverschiedenheiten über die Souveränitätsverzichtete in der Endstufe offen ausgetragen würden¹⁴²⁾ und sie deshalb eine den Monetaristen entsprechende Haltung einnahm¹⁴³⁾. Als weiteres Motiv ist die Stärkung ihrer eigenen Position in Betracht zu ziehen, denn im Abschlußbericht der Werner-Gruppe waren ihr keine neuen Aufgaben und Rechte zugeteilt worden,

140) Mayrzedt, Hans, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - Ein "großer Wurf" oder ein Wunschtraum?, a.a.O., S.365.

141) Vgl. Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.100; vgl. Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S.18.

142) Vgl. Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.24.

143) Willgerodt, Hans, u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.101.

was nicht in Einklang mit ihrem Selbstverständnis als Motor der Integration stand¹⁴⁴⁾.

Die im Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen entsprechen den französischen Vorstellungen; die politischen Elemente waren weitgehend herabgesetzt worden und großer Wert wurde auf die monetären Regelungen gelegt. Das zeigte sich darin, daß nur Maßnahmen für die erste Stufe festgesetzt wurden. Was nach Ablauf der ersten Phase geschehen soll, wurde offengelassen. Die politischen Aussagen sind recht unverbindlich. Die Notwendigkeit der Begründung einer politischen Union wird überhaupt nicht erwähnt, auch nicht, daß die Währungsunion in eine solche einmünden müßte. Der Grundsatz der Parallelität zwischen politischen und wirtschaftlichen Maßnahmen wurde bewußt vernachlässigt. Daß die politische Komponente des Werner-Berichts garnicht zum Ausdruck gebracht worden war, tritt besonders in der Taktik der Behandlung des Übergangs zur zweiten Stufe hervor. Während im Werner-Bericht eine Regierungskonferenz vorgesehen ist, auf der alle Vertragsänderungen für die Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion als Paket verabschiedet werden sollen, spricht der Kommissionsentwurf nur allgemein von Maßnahmen, die nach der ersten Stufe zu treffen sind¹⁴⁵⁾.

Ebenso fehlen Aussagen über vorzunehmende institutionelle Veränderungen. Es wird zwar von der Übertragung gewisser bisher von den nationalen Behörden ausgeübter Befugnisse auf die Gemeinschaftsorgane gesprochen, gleichzeitig aber eingeschränkt, daß diese Übertragung sich auf das beschränken muß, "was für den Zusammenhang der Union und die Wirksamkeit der gemeinschaftlichen Aktion notwendig ist"¹⁴⁶⁾. Über die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ge-

144) Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S.17.

145) Mitteilung und Vorschläge der Kommission, a.a.O., S.24.

146) Ebda., S.18.

meinschaftsinstitutionen und ihrem Verhältnis zu den Behörden der Mitgliedstaaten heißt es, daß "diese jetzt noch nicht präjudiziert werden" kann¹⁴⁷⁾.

Das zu schaffende gemeinschaftliche Zentralbanksystem soll nicht autonom, sondern von Richtlinien des wirtschaftspolitischen Entscheidungsgremiums abhängig sein. Damit nähert sich die Kommission den Konzeptionen, die dem französischen Notenbanksystem zugrunde liegen¹⁴⁸⁾. Die Frage, wie autonom ein gemeinsames Währungsorgan sein soll, ist sehr komplex. Wird der Geldwertstabilität die Priorität eingeräumt, dürfte eine weitgehende Unabhängigkeit der Notenbank von nationalen und supranationalen Entscheidungsträgern empfehlenswert sein. Je autonomer das Währungsorgan ist, umso besser wird es imstande sein, die Funktion einer Inflationsbremse zu übernehmen¹⁴⁹⁾. Paradoxerweise ergäbe sich bei der Frage der Stellung der Notenbank die Situation, daß bei der Konstruktion dieses Gemeinschaftsorgans für ihre Unabhängigkeit das Fehlen einer politischen Union vorteilhaft sein könnte, weil es keinen von einer politischen Zentralinstanz ausgehenden Weisungsrechten unterliegen würde¹⁵⁰⁾.

Zweimal jährlich sollen während der ersten Stufe die Zentralbankpräsidenten Orientierungen vorlegen. Falls eine Notenbank diese Leitlinien nicht einhalten kann, soll sie die Partner unverzüglich informieren. Das so vorgesehene Konsultationsverfahren schränkt zwar noch nicht die Kompetenz der Notenbanken ein, könnte aber ein erster Schritt

147) Ebda., S.19.

148) Zur unterschiedlichen Stellung der Notenbanken vgl. die Darstellung in Dessart, Michel, Pour une Politique Monétaire Commune dans la C.E.E., Brüssel 1971, S.86 - 103.

149) Vgl. Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.58 ff.

150) Müller-Armack, Alfred, u.a., Stabilität in Europa, a.a.O., S.162.

in diese Richtung sein. Er wäre aber nur dann zu rechtfertigen, wenn sichergestellt ist, daß sich die Zusammenarbeit aller europäischen Notenbanken nach Stabilitätspunkten orientiert.

Hatte der Werner-Plan das Postulat eines zu bildenden Stabilitätsblocks aufgestellt, so fehlen im Kommissionsentwurf entsprechende Andeutungen. Statt ihnen wird gefordert, die Ziele des Magischen Dreiecks, nämlich Vollbeschäftigung, Wachstum und Stabilität, innerhalb der Gemeinschaft gleichberechtigt zu verwirklichen. Mit dieser Aussage wählte die Kommission eine Form, "die schwächer als die des Haager Kommuniqués und darüber hinaus sogar unbefriedigender ist als die des Art. 2 des EWG-Vertrags"¹⁵¹⁾.

Der Frage der schrittweisen Verringerung der Bandbreiten zwischen den Währungen der Gemeinschaft wird "ganz besondere Bedeutung" beigemessen¹⁵²⁾. Ebenso werden die Vorschläge für den Fonds präzisiert; es handle sich um eine wichtige Frage, die "eine eingehende Prüfung, die unverzüglich fortgesetzt werden sollte"¹⁵³⁾, verdiene. Mit diesen Vorschlägen und besonders dem beigegeführten Entschließungsentwurf¹⁵⁴⁾, in dem in der Hauptsache nur Maßnahmen für die erste Stufe sowie die Definition der monetären Elemente einer Währungsunion enthalten sind, hatte sich die Kommission ganz erheblich der französischen Haltung angenähert. Damit signalisierte sie die Bereitschaft, lieber eine fragmentarische Währungsunion verwirklichen zu wollen als wegen des französischen Widerstands das ganze Unternehmen aufs Spiel zu setzen.

Die Stellungnahme der Kommission geriet in das Feuer deutscher Kritik. In Bonn wurde vermutet, daß die Brüsseler Zurückhaltung im politischen Bereich von der Rücksichtnahme

151) Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S.19.

152) Mitteilung und Vorschläge der Kommission, a.a.O., S.19.

153) Ebda., S.20.

154) Ebda., S.21.

auf die reservierte Haltung der französischen Gaullisten geprägt war¹⁵⁵⁾. Es wurde betont, daß für die Bundesregierung die deutliche und unmißverständliche Bereitschaft, die Konsequenzen einer voll ausgebauten Wirtschafts- und Währungsunion zu akzeptieren, eine entscheidende Voraussetzung für den Eintritt in die erste Stufe und für die Bejahung der damit verbundenen monetären Aktionen sei. Es wurden folgende entscheidende Schlußfolgerungen des Werner-Berichts vermißt¹⁵⁶⁾: 1. Der Wille, aus der EWG einen Stabilitäts-

sack zu machen, 2. eine klare Aussage zu der Notwendigkeit, Befugnisse von der nationalen Ebene auf die Gemeinschaft zu übertragen, was auch eine engere politische Zusammenarbeit erfordere, 3. die Beschaffenheit eines wirtschaftspolitischen Entscheidungszentrums, das gegenüber dem Europäischen Parlament verantwortlich ist und eines Zentralbanksystems, 4. es müsse der Grundsatz der Parallelität zwischen der Entwicklung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik einerseits und der Aufgabe nationaler Autonomie andererseits betont werden. Die spontane deutsche Reaktion bewies die Bereitschaft der Bundesregierung, sich mit der politischen Finalität des Werner-Berichts zu identifizieren, ohne sich darüber Gedanken zu machen, welche tiefgreifenden Veränderungen von Verfassungsform und Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik die vollständige Realisierung des Werner-Programms mit sich brächte.

4.3 Die Behandlung des Werner-Plans und des Kommissionsentwurfs im Ministerrat

Die erste offizielle Behandlung des Werner-Berichts im Ministerrat fand am 23. November 1970 in einer dreistündigen allgemeinen Debatte statt; ebenso wurde über die Entscheidungsentwürfe der Europäischen Kommission diskutiert¹⁵⁷⁾.

155) "Brüssel stößt in Bonn auf heftige Kritik", Die Welt vom 5. November 1970.

156) Ebda.

157) "Ständige Vertreter und Regierungssachverständige sollen Entscheidungen über Wirtschafts- und Währungsunion vorbereiten", Vereinigte Wirtschaftsdienste, Finanzen, vom 23. November 1970, nachstehende Darstellung stützt sich im wesentlichen auf diesen Bericht.

Auf dieser Sitzung wurden die unterschiedlichen Auffassungen transparent. Die Tatsache, daß alle Regierungen mit politisch verantwortlichen Beamten in der Werner-Gruppe vertreten waren, hätte nicht erwarten lassen, daß es im Ministerrat nochmals zu kontroversen Diskussionen kommen würde¹⁵⁸⁾.

Frankreich machte den Vorschlag, die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion möglichst offen zu lassen und zunächst nur die erste Stufe präzise zu formulieren, denn die Probleme der konkreten, vor allem auch institutionellen, Ausgestaltung der weiteren Stufen sollten den Einstieg in den ökonomischen Integrationsprozeß nicht belasten¹⁵⁹⁾. Dieser Plan fand überwiegend keine Zustimmung bei den Partnern; allerdings ließen die Delegationen auch erkennen, daß sie nicht zu weitgehende Forderungen stellen wollen, die über den Werner-Plan hinausgingen und die französische Zustimmung in Frage stellen könnten. Der französische Außenminister Schumann führte weiter aus, daß im Laufe der ersten Etappe Änderungen des EWG-Vertrags und neue gemeinschaftliche Organe nicht notwendig seien. Er gestand jedoch zu, daß nach Ablauf der ersten Stufe zweifellos weitere Stufen folgen werden¹⁶⁰⁾.

Als Vertreter der Bundesregierung gab Staatssekretär Schöllhorn eine längere Erklärung ab, in welcher der deutsche Standpunkt ausführlich dargestellt wurde¹⁶¹⁾. Die Bundesregierung stimme den grundlegenden Aussagen des Werner-Berichts zu und billige die Schlußfolgerungen¹⁶²⁾. Zur Erreichung des Endzieles seien nach deutscher Meinung von

158) FAZ vom 9.Dezember 1970.

159) Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S.20.

160) Vgl. "Einigung über Wirtschafts- und Währungsunion möglich", NZZ vom 25.November 1970.

161) Erklärung von Staatssekretär Schöllhorn, abgedruckt in: Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.38 ff.

162) In einer Kabinettsitzung vom 19.November 1970 hatte sich die Bundesregierung mit dem Werner-Bericht einverstanden erklärt.

allen Beteiligten gewisse institutionelle und politische Konsequenzen zu ziehen. Hierzu gehöre die Übertragung von Befugnissen von nationaler auf Gemeinschaftsebene. Schöllhorn begrüßte die effektive Parallelität sowohl zwischen wirtschafts- und währungspolitischen Bindungen als auch zwischen dem Verzicht auf nationale wirtschafts- und währungspolitische Befugnisse und der Schaffung entsprechender Befugnisse auf Gemeinschaftsebene. Die Übergänge zwischen den einzelnen Stufen müßten nach deutscher Auffassung politische Zäsuren darstellen. Eine Regierungskonferenz sollte am Ende jeder Stufe im Licht der gewonnenen Erfahrungen während der vorhergehenden Stufe die nächsten Entscheidungen treffen. Ein Eintritt in die erste Stufe lohne sich nur, wenn die politische Bereitschaft zu den Voraussetzungen und Konsequenzen bei allen Beteiligten jetzt schon gegeben sei. Am Kommissionsentwurf wurde von deutscher Seite vor allem die mangelnde Parallelität und die einseitige währungspolitische Weiterentwicklung kritisiert. Auch seien die institutionellen und wirtschaftspolitischen Voraussetzungen und Konsequenzen, die mit einer Wirtschafts- und Währungsunion verbunden sind, zu kurz und generell behandelt worden.

Von der niederländischen Delegation bemängelte Finanzminister Witteveen die politische Abstinenz des Kommissionsentwurfs und unterstrich, daß schon heute Klarheit über das einzugehende politische Engagement und die notwendigen Vertragsänderungen geschaffen werden müsse¹⁶³⁾. Ähnlich äußerte sich der italienische Schatzminister Ferrari-Aggradi, der bezweifelte, daß der Währungspolitik allein eine besonders stimulierende Rolle zuzuschreiben sei, denn die Wirtschafts- und Währungsunion sei nicht nur ein technischer, sondern auch ein politischer Prozeß. Vor einer allzu starken Zentralisierung der Wirtschaftspolitik warnte dagegen der luxemburgische Ministerpräsident Werner. Der belgische Vertreter plädierte für eine nähere Konkretisierung des Übergangs zur zweiten Stufe, die seiner Ansicht nach automatischer erfolgen sollte.

163) Vgl. NZZ vom 25. November 1970.

Das Ergebnis der Beratungen zeigte, daß Frankreich isoliert war und allein mit seinen Ansichten dastand. Von den Meinungsverschiedenheiten war in der offiziellen Pressemitteilung nichts zu spüren. Es hieß dort, daß der Rat "auf Grund des endgültigen Berichts der Werner-Gruppe sowie der Mitteilung und der Vorschläge der Kommission einen grundsätzlichen Meinungsaustausch über die mit der Verwirklichung dieser Union zusammenhängenden Fragen (führte). Die einzelnen Delegationen und die Kommission hatten dabei Gelegenheit, ihren Standpunkt darzulegen oder zu erläutern und mehrere Einzelfragen hervorzuheben. Die Debatte des Rates war von seinem politischen Willen getragen, noch vor Abschluß dieses Jahres einen Stufenplan zu verabschieden"¹⁶⁴⁾. Zu diesem Zweck beauftragte der Ministerrat die Ständigen Regierungsvertreter, gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Regierungssachverständigen und ausgehend von den Leitlinien, die sich aus dem Gedankenaustausch ergeben hatten, für die Ratstagung am 14. Dezember konkrete Vorschläge zur Beschlußfassung zu unterbreiten. In diesen Verhandlungen der Ständigen Vertreter verfocht der französische Botschafter Boegner eine im Vergleich zur offiziellen Regierungspolitik eher kompromißlosere Haltung.

Als der Ministerrat am 14. Dezember in Brüssel wieder zusammentrat, lag ihm als Ausgangspunkt der Diskussion ein von den Ständigen Vertretern ausgearbeitetes Dokument, in dem die abweichenden Standpunkte festgehalten worden waren, vor. Aufgabe des Rates war es, die große Zahl der offen gebliebenen Einzelfragen zu klären. Dieses Ziel konnte besonders wegen des französischen Widerstandes nicht erreicht werden. Die Verwirklichung des Werner-Plans, "oder doch seine fristgerechte Ingangsetzung, scheiterte an grundlegenden Meinungsdivergenzen über den politischen Gehalt des Gemeinsamen Marktes"¹⁶⁵⁾.

164) Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1/1971, S.78.

165) "Der Notstand des Werner-Plans", NZZ vom 20. Dezember 1970.

Besonders deutlich wurden die Unterschiede in der Beschreibung der Endstufe. Mit Ausnahme der für die währungspolitische Integration zu treffenden Maßnahmen gingen die Meinungen über alle anderen Regelungen weit auseinander. Frankreich war nicht bereit, die mit dem Werner-Plan verbundenen Einschränkungen einzelstaatlicher Souveränität zu akzeptieren. Es erklärte sich nur mit der Verwirklichung der ersten Stufe des Werner-Plans einverstanden; dagegen bestand die Bundesrepublik auf einem klar definierten Endziel des Integrationsprozesses. Dies auch deshalb, weil "mit dem Beginn der ersten Stufe keine Fahrt ins Blaue" angetreten werden sollte¹⁶⁶⁾. Schließlich wurde nach mühsamen Debatten ein neuer Vorschlag formuliert, der zahlreiche französische Vorbehalte enthielt¹⁶⁷⁾. Darin sollte die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion wenigstens in Umrissen beschrieben werden. Dabei war es für alle anderen Partner klar, daß ein stufenweises währungspolitisches Engagement nur in Funktion des verbindlich festgelegten Endzieles eingegangen werden könne. Der zu schaffende kohärente wirtschaftliche Großraum mußte vor allem nach deutscher Auffassung ein Stabilitätsblock werden. Das setzte voraus, daß die Mitgliedstaaten solidarische währungspolitische Pflichten nicht auf sich nehmen sollten; denn solange eine zentrale Steuerung der Wirtschaftspolitik nicht stattfindet, mußte die Möglichkeit von Paritätsänderungen weiterbestehen¹⁶⁸⁾. Weitere Differenzen bestanden zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Frage, ob im Zuge der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion auch Änderungen am institutionellen Aufbau der Gemeinschaft vorgenommen werden müssen¹⁶⁹⁾. Während alle Mitgliedstaaten "gemeinsame Organe" wollten, machte Frankreich klar, daß es für Paris lediglich die bestehenden Organe gibt. Die politische Entscheidungsstruktur und der Rom-Vertrag dürften nicht geän-

166) Bundeswirtschaftsminister Schiller auf der anschließenden Pressekonferenz, zitiert in: NZZ vom 17. Dezember 1970.

167) "Paris läßt Europa warten", FAZ vom 16. Dezember 1970.

168) "Der Notstand des Werner-Plans", NZZ vom 20. Dezember 1970.

169) Vgl. FAZ vom 16. Dezember 1970; Le Monde vom 16. Dezember 1970.

dert werden. Die französische Regierung versuchte vielmehr "umgekehrt festzulegen, daß die gegenwärtige politische Entscheidungsstruktur der Gemeinschaft mit der klaren Dominanz des Rates (auf der Basis der Einstimmigkeit mit allen wichtigen Fragen gemäß dem sogenannten Luxemburger Kompromiß) in ihrer Substanz auch in der Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion erhalten bleibt"¹⁷⁰⁾. Das bedeutet eine Absage an die Supranationalität und die Bestätigung der Vorherrschaft des Ministerrats, der die Wirtschaftsunion führen soll.

Zu harten Auseinandersetzungen kam es über die Gestalt des zu schaffenden europäischen Notenbanksystems¹⁷¹⁾. Nach französischer Meinung sollte das föderale Zentralbanksystem unter keinen Umständen als Gemeinschaftsorgan neben dem Ministerrat mit eigenen Rechten verstanden werden; für Frankreich war nur eine abhängige Notenbank vorstellbar. In diesem Punkt konnte die Bonner Delegation keinen Kompromiß erzielen. Der Versuch, diese Kontroverse im Rahmen eines engeren Ausschusses zu schlichten, mißlang.

Als besonderer Stein des Anstoßes erwies sich die gesamte Problematik der Kompetenzübertragung¹⁷²⁾. Der französische Außenminister Schumann argumentierte so, als würde es den mühsam erarbeiteten Basisbericht der Werner-Gruppe gar nicht geben¹⁷³⁾. Souveränitätsübertragungen waren für ihn indiskutabel. Außenminister Scheel und Wirtschaftsminister Schiller konnten - um der französischen Seite entgegenzukommen - mit Kompromißvorschlägen nicht über gewisse Grenzen hinausgehen, ohne die Gefolgschaft der anderen Partner

170) Tietmeyer, Hans, Wirtschafts- und Währungsunion in der politischen Diskussion, a.a.O., S.19.

171) FAZ vom 16.Dezember 1970.

172) NZZ vom 16.Dezember 1970. Vgl. die Erklärungen der Minister Schumann, "La querelle de la supranationalité est dépassée ...", Le Monde vom 2./3.April 1972, und Debré, "... La supranationalité est morte ...", Le Monde vom 11.April 1972.

173) Ehrhardt, Carl, A., Nicht um jeden Preis, in: Handelsblatt/Industriekurier vom 16.Dezember 1970.

zu verlieren. Die Suche nach Kompromissen war politisch und sachlich dort begrenzt, wo der Mangel an Bereitschaft Frankreichs erkennbar wurde, "Souveränitätsbestandteile in unerträglichem Maße in die Wirtschafts- und Währungsunion einzubringen"¹⁷⁴⁾. Auch hinsichtlich einer Änderung des Status' des Europäischen Parlaments, der es ihm ermöglicht hätte, eine wirksame demokratische Kontrolle der Gemeinschaftsorgane auszuüben, bestand auf französischer Seite keine Bereitschaft.

Der französische Widerstand war besonders gekennzeichnet durch die Ankündigung der französischen Sprecher, einen allgemeinen Verfassungsvorbehalt einzuführen, nach dem die neuen Beschlüsse nur in Kraft treten sollten, sofern sie nicht im Widerspruch zur französischen Verfassung stünden. Dieser Vorbehalt war für die übrigen Länder nicht annehmbar.

Schließlich wurden die Verhandlungen am 15. Dezember 1970 nach fast zwölfstündiger ununterbrochener Dauer abgebrochen. Die intransigente französische Haltung war in den Versuchen der französischen Delegation sichtbar geworden, das monetaristische Modell trotz heftigen Widerstands durchzusetzen. Damit gelang es den Franzosen immer weniger, die politischen Motivationen zu verbergen. Vor allem aber der luxemburgische Ministerpräsident Werner und die Mitglieder seines Ausschusses, die an dem Projekt gearbeitet hatten, sahen sich plötzlich als abstrakte Theoretiker hingestellt, die offenbar über die politischen Implikationen einer Wirtschafts- und Währungsunion nicht ausreichend Bescheid wußten¹⁷⁵⁾. In der Pressemitteilung hieß es, daß bei dem geführten Gedankenaustausch in einer Reihe wichtiger Fragen Einigung erzielt werden konnte, "da aber für die Bemühungen um eine Lösung der offenen Fragen nur begrenzte Zeit zur Verfügung stand, kam der Rat überein, seine Arbeiten über diesen Punkt auf der nächsten Tagung fortzusetzen"¹⁷⁶⁾.

174) Ebda.

175) Götz, Hans, Herbert, Frankreichs letztes Wort?, in: FAZ vom 16. Dezember 1970.

176) Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 2/1971, S.54.

5. Die Einigung über die Wirtschafts- und Währungsunion

5.1 Die deutsch-französischen und italienisch-französischen Konsultationen vom 25./26. Januar 1971 und vom 29./30. Januar 1971

Die Auseinandersetzungen über den einzuschlagenden Weg, die sich nach Auffassung von Bundeswirtschaftsminister Schiller in den letzten drei Wochen erheblich verschärft hatten¹⁷⁷⁾, zeigten noch einmal die grundsätzlich apodiktisch gegenüberstehenden Auffassungen. Die ihnen zugrunde liegenden politischen Motive hatten sich nicht geändert. Die Bundesrepublik sah in der Wirtschafts- und Währungsunion eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Konjunktursteuerung und besonders der Inflationsbekämpfung, ohne die sie ein angemessenes Wirtschafts- und Wohlstandswachstum nicht gesichert glaubte. Frankreich dagegen suchte nach Mitteln, um eine nochmalige Gefährdung der gemeinsamen Agrarpolitik zu verhindern, und war nur auf diesem Gebiet bereit, Souveränitätsübertragungen hinzunehmen, um als Gegenleistung von den Partnern aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft riesige Summen zu erhalten. Weiter wünschte es den Zugang zu den Währungsreserven der reservestarken Partner zu erlangen und mit der Bildung eines europäischen Währungssystems ein Gegengewicht zur starken Stellung des Dollars im internationalen Währungssystem zu schaffen. Es wurde deutlich, daß Frankreich sich niemals einer supranationalen Entscheidungsstruktur, die nach dem Mehrheitsprinzip arbeitet, unterwerfen würde und zeitliche Festlegungen für alle Etappen auf dem Weg zu einer Wirtschaft mit einem gemeinsamen Geld ablehnt¹⁷⁸⁾.

Vor diesem Hintergrund pochte die Bundesrepublik auf eine parallele Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungs-

177) NZZ vom 17. Dezember 1970.

178) Reifenberg, Jan, Pompidou meistert auch das deutsche "h", in: FAZ vom 22. Januar 1971.

union und bestand auf der Definition des politischen Endziels; Frankreich hatte dagegen lediglich ein Interesse an der monetären Zusammenarbeit und wünschte keine weitgehenden politischen Verpflichtungen¹⁷⁹⁾.

Eine Einigung war daher nur zu erzielen, wenn einer der beiden Hauptantagonisten - die Bundesrepublik oder Frankreich - Abstriche von seinem Programm machen würde. Die Bundesregierung stand deshalb vor der Entscheidung, "ob sie eine Regelung mit einigen - wenn auch noch nicht sehr weitreichenden - währungspolitischen Bindungen für die erste Stufe ohne gleichzeitige politische Zustimmung aller Partner zu den grundlegenden institutionellen und politischen Konsequenzen für die Endstufe akzeptieren kann oder ob sie angesichts dieser Meinungsunterschiede ihre Zustimmung zu allen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Stufenplan zur Wirtschafts- und Währungsunion verweigern soll"¹⁸⁰⁾.

Auf einem inoffiziellen Treffen der Wirtschafts- und Finanzminister in Arnheim am 11. und 12. Januar 1971 ergriff die niederländische Regierung die Initiative zu vermittelnden Gesprächen¹⁸¹⁾. Der niederländische Finanzminister Witteveen schlug vor, Frankreich solle den Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion nach der ersten Stufe offen halten, als Gegenleistung müßten die Partner ihre Forderungen nach einer Präzisierung der Gemeinschaftskompetenzen in den weiteren Stufen zurückschrauben. Eine Einigung konnte nicht erzielt werden.

Erst die deutsch-französischen Gespräche am 25. und 26. Januar 1971 gaben die Gelegenheit, zu einer Einigung zu kommen¹⁸²⁾. Die Bundesrepublik rückte um den Preis einiger französischer Zugeständnisse am meisten von seinen

179) Kohler, Beate; Schlaeger, Gert, Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, a.a.O., S.136.

180) Tietmeyer, Hans, Wirtschafts- und Währungsunion in der politischen Diskussion, a.a.O., S.20.

181) Vgl. FAZ vom 15. Januar 1971.

182) Vgl. FAZ vom 27. Januar 1971.

ursprünglichen Forderungen ab. Staatspräsident Pompidou erklärte sich bereit, den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und monetärer Harmonisierung zu akzeptieren, ließ aber auch erkennen, daß er von einem genauen Fahrplan wenig halte. Vielmehr soll pragmatisch vorgegangen werden, damit der Eintritt in die erste Phase ermöglicht werde, ohne den weiteren Ablauf der gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik festzulegen¹⁸³⁾. Wie der weitere Integrationsprozeß auszusehen hat, soll deshalb erst nach Ablauf der vier Jahre dauernden ersten Phase entschieden werden. Mit ihrer Einwilligung in diese Regelung verließ die deutsche Regierung den vorher verfochtenen Grundsatz, daß vor Eintritt in den Stufenplan die fundamentalen wirtschaftlichen und politischen Prinzipien der Endstufe verbindlich geklärt werden müßten. Damit übernahm sie das Sachzwangargument, nach dem die monetären Maßnahmen einen Druck auf die Konvergenz der Wirtschaftspolitik ausüben. Die Plattform, auf der man sich schließlich einigte, trägt eindeutig monetaristische Züge. So enthält die erste Stufe als konkrete Maßnahmen die Einengung der Bandbreiten innerhalb der Gemeinschaft, die gemeinsamen Interventionen auf den Devisenmärkten, die Bereitstellung eines mittelfristigen Währungsbeistandes und eventuell die Errichtung eines gemeinsamen Reservefonds. Mit diesen Konzessionen war die deutsche Seite offenkundig auf die französische Linie eingeschwenkt¹⁸⁴⁾. Maßgebend für die deutsche Entscheidung war eine sich deutlich abzeichnende Annäherung mehrerer anderer Mitgliedstaaten an die sogenannten pragmatischen Vorstellungen Frankreichs und der Furcht, daß das Bestehen auf einer ungekürzten Annahme des Werner-Plans eine EWG-Krise heraufbeschwören würde¹⁸⁵⁾. Hinzu kam, daß die Bundesregierung um Fortschritte in der Westintegration besorgt sein mußte, um ihre Ostpolitik absichern zu können¹⁸⁶⁾.

183) FAZ vom 28. Januar 1971.

184) Vgl. Beyfuß, Jörg, Perspektiven der internationalen Währungspolitik, a.a.O., S.30 f; vgl. Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S.28 ff.

185) Tietmeyer, Hans, Wirtschafts- und Währungsunion in der politischen Diskussion, a.a.O., S.20.

186) Müller-Armack, Alfred, u.a., Stabilität in Europa, a.a.O., S.174.

Als wichtigste Konzession Frankreichs wurde von deutscher Seite der Einbau einer Absicherungsklausel verlangt. Sie sollte sicherstellen, daß die in der ersten Stufe getroffenen währungspolitischen Aktionen am Ende der ersten dreijährigen Stufe einschließlich einer eventuellen Verlängerung um ein bis zwei Jahre dann auslaufen sollen, wenn über die Gestaltung der weiteren Stufen bis zur Endstufe keine Einigung zustande kommt. Mit Hilfe dieser Klausel sollte "eine einseitige Perpetuierung der währungspolitischen Aktionen und damit eine Verletzung des Parallelitätsgrundsatzes so weit wie möglich vermieden werden"¹⁸⁷⁾. Staatspräsident Pompidou ließ erkennen, daß er gegen die Einfügung dieser Klausel keine Einwände erheben werde¹⁸⁸⁾.

Das Ergebnis der Beratungen zeigt ein sehr weitgehendes Entgegenkommen der Bundesrepublik. Es ist so offenbar, daß selbst die von der französischen Regierung verwendeten Vokabeln übernommen wurden¹⁸⁹⁾. Es kann als vermessenes betrachtet werden, in der französischen Haltung zur Parallelitätsfrage mehr als ein verbales Zugeständnis zu sehen. Die Zustimmung zur gleichlaufenden Entwicklung von wirtschafts- und währungspolitischen Maßnahmen muß Pompidou leicht gefallen sein, hatte er doch durchgesetzt, daß für die erste Stufe überwiegend monetäre Aktionen vorgesehen sind und die weitere Entwicklung nicht nur nicht festgelegt, sondern kaum angedeutet wurde. Von deutscher Seite wurde dagegen die französische Einwilligung auf eine Absicherungsklausel als Erfolg gewertet, der Wirtschaftsminister Schiller ermutigte, vor dem deutschen Bundestag am 29. Januar 1971 diese Forderung zu konkretisieren. Eine bloße Vorsichtsklausel, nach der ein Land, das die wirtschaftspolitischen Konsequenzen nicht zieht, von

187) Ebda., S.21.

188) Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.26.

189) Müller-Armack, Alfred, u.a., Stabilität in Europa, a.a.O., S.175.

der gemeinschaftlichen Währungshilfe ausgeschlossen wird, dürfte nicht genügen, "wirksamer erscheint eine andere Klausel, eine 'clause de sauvegarde', eine Vorbehalts- oder Verfallsklausel. Das heißt, für alle währungspolitischen Aktionen, für alle Vereinbarungen in diesem Bereich, würde die gleiche Frist, die gleiche Geltungszeit, festgelegt werden. Im Falle der Nichteinigung im Sinne des Stufenplans hinsichtlich der ökonomischen Dinge würden dann also die monetären Aktionen und Einrichtungen automatisch auslaufen"¹⁹⁰⁾. Im übrigen wurde die mit Paris erzielte Plattform von Schiller folgendermaßen dargestellt¹⁹¹⁾:

1. Am Anfang des Stufenplans sollen die Regierungen den politischen Willen der Staaten bekräftigen, die Wirtschafts- und Währungsunion innerhalb von zehn Jahren zu verwirklichen.
2. Zwischen den wirtschaftspolitischen und währungspolitischen Aktionen muß eine effektive Parallelität durchgehend gesichert sein.
3. Es ist notwendig, einige fundamentale Prinzipien für die Endstufe präzise zu formulieren. Dazu gehören die Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane für eine gemeinsame Geld- und Kreditpolitik, für die Budgetpolitik und für die Kapitalmarktpolitik.
4. Es muß Vorsorge getroffen werden, daß die Gemeinschaftsorgane in der Lage sind, wirtschaftspolitische Entscheidungen rasch und wirksam treffen zu können. Dementsprechend müssen die Befugnisse des Europäischen Parlaments ausgebaut werden.

190) Bundeswirtschaftsminister Schiller in der Aussprache über den Bericht zur Lage der Nation 1971 am 29. Januar 1971, Auszug aus dem Protokoll des Deutschen Bundestages, 94. Sitzung, S. 5174 ff, in: Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S. 46.

191) Ebda., S. 44 f.

5. Ein gemeinschaftliches Zentralbanksystem muß eine seinen Aufgaben gemäß Eigenverantwortung besitzen. Der Ausschuß der Zentralbanken soll die Art der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Notenbanken festlegen.
6. Die erste Stufe könnte bald begonnen werden. Dies gilt auch für die monetären Maßnahmen.

Die beiden letzten Punkte des Katalogs betreffen die bereits erwähnte Vorsichtsklausel und eine Aufforderung an die Gemeinschaft, die Beschlüsse so zu formulieren, daß die Beitrittsanwärter am Ende der ersten Stufe für den gemeinsamen Übergang zur folgenden Phase und für deren Gestaltung optieren können.

Der zur Schau getragene deutsche Optimismus kann als wenig gerechtfertigt bezeichnet werden. Dies umso mehr, als mit der erwähnten Klausel im Nachhinein jene Maßnahmen durch einen gewissen, von ihr ausgeübten, politischen Druck verwirklicht werden sollen, die man vorher nicht freiwillig hatte durchsetzen können.

Am 29. und 30. Januar 1971 wurde der italienische Ministerpräsident Colombo von Pompidou in Paris empfangen. Gesprächsthema bildete fast ausschließlich die Europäische Gemeinschaft. Dabei hat Colombo den französischen Ideen weniger nachgegeben als wenige Tage vor ihm Bundeskanzler Brandt¹⁹²⁾. Colombo verhehlte nicht, daß hinter dem Streit um die Methoden handfeste politische Interessen verborgen liegen. Der italienische Ministerpräsident hielt eine genaue Definition der Ziele der ersten Aufbauphase für notwendig, auch die Ziele der nächsten Etappe sollten wenigstens generell präzisiert werden. Während Brandt eine Rückkehr zum Ausgangspunkt nicht ausschloß, die auch von Pompidou als pessimistische Aussicht im Auge behalten wurde, ist nach italienischer Auffassung eine solche nicht diskutabel¹⁹³⁾. Nach inoffiziellen Informationen

192) Vgl. NZZ vom 1. Februar 1971.

193) Ebda.

sollen Mitglieder der italienischen Delegation ihre Enttäuschung über das Einschwenken der Deutschen auf die französische Linie zum Ausdruck gebracht haben¹⁹⁴⁾.

5.2 Die Ratsbeschlüsse vom 8./9. Februar 1971

Am 8. Februar 1971 traf sich der Ministerrat in Brüssel, um offizielle Verhandlungen über die Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion aufzunehmen. Die zuerst auftretenden Differenzen ließen auch diesmal den Eindruck entstehen, als würde es zu keiner Einigung kommen; erst am 9. Februar gelang nach 20stündiger Beratung der entscheidende Durchbruch¹⁹⁵⁾. Schließlich verabschiedete der Rat eine "Entschliebung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft" und drei Entscheidungen¹⁹⁶⁾. Diese vier vom Rat gefaßten Beschlüsse bilden sinngemäß eine Einheit, da die Entscheidungen ohne die Entschliebung nicht zustande gekommen wären, weil in dieser der Kompromiß zwischen sehr verschiedenen Meinungen verankert werden mußte¹⁹⁷⁾.

194) "Paris und Rom differieren in Fragen der Europa-Politik", Die Welt vom 1. Februar 1971.

195) Vgl. Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.27.

196) Die Entschliebung über die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion wurde am 22. März 1971 vom Ratspräsidenten unterzeichnet, abgedruckt in: Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.48 ff, die übrigen Entscheidungen betreffen eine "Entscheidung des Rates vom 22. März 1971 über die Verstärkung der Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", ebda., S.59 ff, eine "Entscheidung des Rates vom 22. März 1971 über die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", ebda., S.62 ff, und eine Entscheidung über die Einführung eines Mechanismus für den mittelfristigen finanziellen Beistand; eine inhaltliche Darstellung der vier Beschlüsse findet sich im Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1971, Luxemburg 1972, S.153 - 158.

197) Mayrzedt, Hans, Erfolge und Mißerfolge der EWG im Währungssektor, in: Außenwirtschaft, Jg.1971, S.309.

5.21 Zielsetzung und Methode

Der Vergleich der Ratsbeschlüsse mit dem Abschlußbericht der Werner-Gruppe zeigt - besonders was die verbalen Aussagen betrifft - weitgehende Übereinstimmung. Die für den Verlauf der ersten Stufe (1971 - 1973) zu treffenden Maßnahmen wurden detailliert festgelegt. Über das vorgesehene Verfahren für den Übergang zur zweiten Stufe konnte entschieden werden. Für die Endstufe wurden einige Orientierungspunkte und Perspektiven beschlossen. Der französische Wunsch, sich auf die während der ersten Stufe zu treffenden Maßnahmen zu beschränken, wurde abgelehnt. In der Präambel wird zum Ausdruck gebracht, daß die Wirtschafts- und Währungsunion im Laufe dieses Jahrzehnts zu erreichen ist. Bedenkt man aber den Kompromißcharakter der Übereinkunft, der besonders in der unklaren Umschreibung der Endstufe zum Ausdruck kommt, so ist Skepsis angebracht. Ferner wird der "irreversible Charakter des Unternehmens" bekräftigt, das durch die Bekundung des "politischen Willens" von Rat und Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zu verwirklichen ist¹⁹⁸⁾. In diesen Formulierungen zeigt sich der Plancharakter des Vorhabens und die Zwiespältigkeit seiner Durchführung. Einerseits wird der statische Grundsatz betont, andererseits aber "ist noch nicht gesichert, daß der ganze Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion zurückgelegt und dieses Ziel auch erreicht wird"¹⁹⁹⁾. Der zum Ausdruck gebrachte "politische Wille" ist nicht mehr als eine Floskel, die eine gewisse Übereinstimmung signalisiert, und daher nicht überbewertet werden darf. Das von den Ökonomen geforderte Parallelitätspostulat wurde in die EntschlieÙung eingebaut. "Auf allen Gebieten werden die zu treffenden Maßnahmen interdependent sein und sich gegenseitig verstärken; die Schaffung der Währungsunion wird sich insbesondere auf parallele Fortschritte in der Konvergenz und später der

198) EntschlieÙung des Rates vom 9. Februar 1971, in: Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.49, S.50.

199) Willgerodt, Hans, u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.101.

Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik stützen müssen."²⁰⁰⁾ Wägt man die Worte genau ab, so fällt auf, daß wenigstens nicht im ersten Satzteil von "müssen" oder "sollen" die Rede ist, sondern das mildere Wort "werden" verwendet wurde. Erst am Schluß wird der zwingende Charakter der Konvergenz von wirtschafts- und währungspolitischen Maßnahmen zum Ausdruck gebracht. In Bezug auf die Gemeinschaftsinstrumente heißt es, daß sie "parallel zu den bei der Annäherung an das Endziel erzielten Fortschritten" geschaffen werden, damit sie "an die Stelle der einzelstaatlichen Instrumentarien treten oder sie ergänzen"²⁰¹⁾.

Zur Sicherung des Grundsatzes der effektiven Parallelität wurde auf deutschen Wunsch eine Verfallsklausel eingefügt, mit der die Ökonomen das verbundene Risiko zu mindern suchten, indem sie sich den Rücktritt vom stärker monetaristischen Konzept der ersten Stufe vorbehielten, falls keine Einigung über den Übergang zur zweiten Stufe und keine Harmonisierung der Wirtschaftspolitik zustande kommt. Der genaue Wortlaut der Klausel ist: "Um die harmonische Durchführung des Plans für die Wirtschafts- und Währungsunion zu fördern und insbesondere die erforderliche Parallelität zwischen den wirtschaftspolitischen und den währungspolitischen Maßnahmen zu gewährleisten, werden die Geltungsdauer der währungspolitischen Bestimmungen ... und die Dauer der Anwendung des Mechanismus für den mittelfristigen finanziellen Beistand fünf Jahre, vom Beginn der ersten Stufe an gerechnet, betragen. Nach einer Einigung über den Beginn der zweiten Stufe bleiben die oben erwähnten Bestimmungen in Kraft"²⁰²⁾.

Die Klausel berührt nicht die Irreversibilität des eingeleiteten Prozesses; ihre praktische Bedeutung ist umstritten. Für den mittelfristigen Beistandsmechanismus, für den

200) EntschlieÙung des Rates vom 9. Februar 1971, a.a.O., Ziff.II, S.52.

201) Ebda.

202) Ebda., Ziff.III, 9, S.55.

sie ebenfalls gilt, muß ihre Wirksamkeit bezweifelt werden. Da hier die rechtlich verbindliche Entscheidung des Rates²⁰³⁾ eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten für vier Jahre²⁰⁴⁾ vorsieht, die sich "grundsätzlich automatisch um jeweils fünf Jahre verlängert"²⁰⁵⁾, bedeutet dies, daß auch bei einer Nicateinigung über die zweite Stufe nach dem Ablauf von drei Jahren die vorgesehenen mittelfristigen Kredite weiter gewährt werden können und somit in diesem Bereich die Verfallsklausel keine Bedeutung hat. Ferner scheint sie überflüssig im Hinblick auf den erst später zu errichtenden Reservefonds, über dessen Satzung erst eine Einigung gegen Ende der 1. Stufe zu erwarten ist, die im Falle eines tiefgehenden Dissenses über die Weiterführung der Wirtschafts- und Währungsunion nicht zu erreichen ist²⁰⁶⁾. Aus diesen Gründen hat die Verfallsklausel im wesentlichen eine "psychologische Bedeutung", die in der Betonung einer notwendigen parallelen Entwicklung der wirtschaftspolitischen und monetären Maßnahmen liegt²⁰⁷⁾.

Sicher war die Klausel nicht als Bremse der Integration konzipiert, sondern eher als "Antrieb" oder "Anstoß", indem sie sicherstellen sollte, daß der Prozeß über die erste Stufe hinaus fortschreitet²⁰⁸⁾ und die unternommene Aktion unumkehrbar ist. Wenn man die Klausel so verstehen will, so setzt dies voraus, daß diejenigen Staaten, für welche diese Bestimmung hauptsächlich gedacht war, so, wie sie sich jetzt mit ihrem Einbau einverstanden erklärten, später auch über die zweite Stufe hinaus auf ein Integrationsprogramm einwilligen werden. Außerdem könnte die

203) Entscheidung über die Einführung eines Mechanismus für den mittelfristigen finanziellen Beistand, in: ABl. Nr. L 73 vom 27.2.1971, S.15.

204) ab 1. Januar 1972.

205) Entscheidung über die Einführung eines Mechanismus für den mittelfristigen finanziellen Beistand, a.a.O., S.15.

206) Kohler, Beate; Schlaeger, Gert, Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, a.a.O., S.139.

207) Ebda.

208) Vgl. die Ausführungen von Raymond Barre, Vizepräsident der Kommission, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 3/1971, S.10.

Klausel einen gewissen politischen Druck²⁰⁹⁾ vor dem Ablauf der Frist ausüben, der zu einer Einigung über den Inhalt der weiteren Stufen führen würde, denn, indem er "sich sowohl aus der Macht des Faktischen als auch aus dem Interesse Frankreichs an der Weitergeltung der eingeführten währungspolitischen Maßnahmen ergibt, dürfte er für die Einigung über die weiteren wirtschaftspolitischen und institutionellen Konsequenzen heilsam sein"²¹⁰⁾. Die Klausel delegierte auch die Verantwortung für die weitere Entwicklung der Integration an die Länder, denen - wie Frankreich - die meisten Konzessionen gemacht worden waren. Sie hatten für die nächste Zeit die Beweislast zu tragen. Die speziellen politischen Motive der Klausel haben ihre Ursache in der geringen Aussage der Ratsbeschlüsse hinsichtlich der politischen Gemeinschaftsstrukturierung; sie zielten deshalb auf den Kern der Verfassungsperspektiven der Vergemeinschaftung²¹¹⁾.

Wenn es nicht gelang, die erforderliche Parallelität zwischen wirtschaftspolitischen und den währungspolitischen Maßnahmen herzustellen, konnte ein Rekurs zur Verfallklausel eine kritische Situation auslösen, da nicht anzunehmen war, daß sich auf währungspolitischem Gebiet der Status quo ante wiederherstellen ließe²¹²⁾. Über das, was dann zu geschehen hätte, wurde nicht nachgedacht. Ob die Klausel als "Hebel" für die Schaffung der notwendigen politischen Gemeinschaftsmechanismen eingesetzt würde, blieb damit abzuwarten²¹³⁾.

209) Vgl. Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.109 f.

210) Tietmeyer, Hans, Wirtschafts- und Währungsunion in der politischen Diskussion, a.a.O., S.21.

211) Vgl. Ipsen, Hans, Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, a.a.O., S.812.

212) Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.105.

213) Scharrer, Hans-Eckart, Monetäre Integration in der EWG, a.a.O., S.81.

5.22 Die Stufen

Kennzeichnend für die erste Stufe ist, daß sie über die schon im Werner-Plan vorgesehene experimentelle Verringerung der Bandbreiten hinaus den Charakter einer Experimentierphase trägt. Die vorgesehenen konkreten Maßnahmen entsprechen, soweit sie monetärer Natur sind, den Vorschlägen der Werner-Gruppe. Das betrifft vor allem den mittelfristigen Währungsbeistand und die versuchsweise Verringerung der Bandbreite zwischen den Gemeinschaftswährungen. Weitere Maßnahmen hängen von den bei der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik gemachten Erfahrungen ab. Sie bestehen vor allem "im Übergang von einem 'De-facto'- zu einem 'De-jure'-System, in Interventionen der Währungen der Mitgliedstaaten²¹⁴⁾ und in sukzessiven Verringerungen der Bandbreite zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten"²¹⁵⁾. Diese Bestimmungen erweisen den monetären Zug der Beschlüsse. Das Charakteristikum der Monetaristen war ihre Meinung, es ließe sich über eine Anpassung der Wechselkurse eine Konvergenz der Wirtschaftspolitik erzwingen. Hier wurde sie ausgesprochen. In den Währungsbeziehungen zu Drittländern sollen gemeinsame Standpunkte vertreten werden, indem auf die autonome Inanspruchnahme neuer Vorschriften des IWF, die eine Auflockerung der internationalen Währungsordnung durch eine erhöhte Flexibilität zum Ziele haben, verzichtet wird. Ferner gehört zu den während der ersten Stufe zu treffenden Maßnahmen, daß die Errichtung eines Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit vorbereitet wird und daß der Fonds, sofern die übrigen Fortschritte dies rechtfertigen, tatsächlich errichtet wird.

214) Vgl. Iklé, Max, Kein Wegbereiter zur politischen Union, a.a.O., S.466, da ein europäischer Währungsfonds im Anfangsstadium über keine Dollars verfügen würde, wäre er gezwungen, mit europäischen Währungen zu intervenieren.

215) EntschlieÙung des Rates vom 9. Februar 1971, a.a.O., Ziff. III, 7, S.55.

Im Unterschied zu den währungspolitischen Bestimmungen sind die Vorschriften über eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik lockerer. Sie beschränken sich im wesentlichen auf Konsultationen, was praktisch bedeutet, daß die Gemeinschaft auf diesem Gebiet nicht über den Rahmen der bisherigen Verfahren hinauskommen dürfte. Wie schwach ein Konsultationsverfahren als Mittel der Kooperation ist, erklärt sich aus zwei Gründen. "Erstens sind die Tatbestände, die eine Konsultation erfordern, so vage formuliert, daß ein Land sich der Diskussion seiner Politik in der Regel mühelos entziehen kann, wenn es dies nur will. Zweitens verbürgt selbst eine ordnungsgemäße Konsultation noch keine Koordinierung der Maßnahmen; die Regierungen sind frei, die Auffassungen der anderen Länder zu berücksichtigen oder nicht"²¹⁶⁾. Da die Wirtschaftspolitik eine große wahlentscheidende Relevanz hat, ist nicht zu erwarten, daß sich die Regierung eines Mitgliedstaates für die Belange der Gemeinschaft einsetzt, wenn sie dabei gegen die kurzfristigen eigenen Ziele handeln würde²¹⁷⁾. Hinzu kommt, daß im Hinblick auf die unterschiedlichen Präferenzen der Mitgliedstaaten zentrifugale Tendenzen eher verstärkt werden und die Einigung auf einen langfristigen verbindlichen Nenner dadurch umso stärker erschwert wird. Die Schwäche des Verfahrens zeigt sich ferner darin, daß Konsultationen und nicht verpflichtende Empfehlungen zu keinem automatischen Abbau der einzelstaatlichen Souveränitäten führen²¹⁸⁾. Wörtlich heißt es: "Der Rat wird auf Vorschlag der Kommission insbesondere durch die Intensivierung und allgemeine Durchführung der obligatorischen vorherigen Konsultationen Vorschriften für eine verstärkte und dadurch wirksamere Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik festlegen"²¹⁹⁾. Der Ausgestaltung

216) Scharrer, Hans-Eckart, Souveränitätsverzicht als politisches Kernproblem, a.a.O., S.462.

217) Vgl. von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S.117.

218) Szász, A., The Monetary Union Debate, in: Common Market Law Review, 7/1970, S.418.

219) Ebda., Ziff.III, 1, S.52.

und Konkretisierung dieser Bestimmung dient die Entscheidung über die verstärkte Koordination der kurzfristigen Wirtschaftspolitik. "Der Rat tritt dreimal jährlich zusammen, um die wirtschaftliche Lage in der Gemeinschaft zu prüfen. Auf der Grundlage einer Mitteilung der Kommission, die gegebenenfalls Vorschläge für Entscheidungen, Richtlinien oder Empfehlungen enthält, legt der Rat die Leitlinien der kurzfristigen Wirtschaftspolitik, die von der Gemeinschaft und von jedem einzelnen Mitgliedstaat im Interesse einer harmonischen Wirtschaftsentwicklung zu verfolgen ist."²²⁰⁾ Die erste und letzte dieser Sitzungen ist vorwiegend der Wirtschaftspolitik gewidmet, während auf der mittleren die Orientierungsdaten der öffentlichen Haushalte festzulegen sind. Wie aber durch dieses Verfahren eine Angleichung und Zusammenführung der nationalen Wirtschaftspolitiken erreicht werden soll, ist nicht ersichtlich, denn solange die Gemeinschaft bei Konsultationen und Empfehlungen stehenbleibt, ist eine Integration nicht zu erreichen. Was fehlt, sind zwingende und bindende Daten, die gegen die nationalen Entscheidungsträger durchgesetzt werden können. Außerdem gibt das Prinzip der Einstimmigkeit jedem einzelnen Staat die Möglichkeit, ihm nicht zusagende Entscheidungen zu verhindern. Aber selbst wenn "Einigkeit im Rat der EWG erzielt wird und eine Entscheidung ergeht, bleibt es zweifelhaft, ob die nationalen Parlamente gezwungen werden können, sich bei ihren Haushaltsentscheidungen an die EWG-Beschlüsse zu halten"²²¹⁾. Das hieße, daß die Parlamente sich nach den Richtlinien des Rates orientieren und freiwillig eine Beschränkung ihres Budgetrechts auf sich nehmen müßten. Schon diese wenigen Überlegungen an einer Nahtstelle der Integration zeigen, daß eine gemeinschaftliche Politik mit diesem Verfahren nur im Wege eines Kompromisses, in dem die verschiedenen Standpunkte abgewogen

220) Entscheidung des Rates vom 22.März 1971 über die Verstärkung der Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, a.a.O., Art.1, S.60.

221) Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.257.

und ausgeglichen werden, erreichbar ist. Die Gestaltung der Gemeinschaftspolitik verbleibt also im wesentlichen bei den Einzelstaaten. Dieser, eine echte Integration hemmende Vorgang, könnte nur durch eine übernationale Instanz mit wesentlichen Befugnissen überwunden werden.

In Ergänzung zur Koordination der kurzfristigen Wirtschaftspolitik wurde die Entscheidung über die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten verabschiedet. Sie sieht parallel zu den Besprechungen im Rat verstärkte Konsultationen zwischen den Zentralbanken der Gemeinschaft über die Geld- und Kreditpolitik vor. Aber auch hier sind einer Vereinheitlichung solange Grenzen gesetzt, als die Finanz- und Wirtschaftspolitik der im Gemeinsamen Markt vereinigten Regierungen nicht auch eine allgemeine Stabilerhaltung des Geldwertes ermöglicht²²²⁾. Erinnert man sich an ihre politischen Motive, dürfte dies zumindest bei dem von den Monetaristen eingeschlagenen Weg zweifelhaft sein.

Die Koordinierung soll dadurch erleichtert werden, daß auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme der zuständigen Ausschüsse die wirtschaftspolitischen Instrumente durch Ratsbeschluß schrittweise harmonisiert werden. Nach demselben Verfahren sind "insbesondere die Zeitpläne für die Abwicklung der einzelstaatlichen Haushaltsverfahren anzugleichen"²²³⁾. Interessant ist ein Vorschlag des niederländischen Finanzministers Witteveen, der sich dafür aussprach, die Abstimmung der finanzpolitischen Maßnahmen selbst bei Mehrheitsentscheidung nicht dem Ministerrat zu überlassen, sondern einem europäischen Finanz-

222) Meimberg, Rudolf, Probleme einer Angleichung der Notenbankpolitik verschiedener Länder bei Bildung eines gemeinsamen Marktes, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jg.1957, S.475.

223) Entschließung des Rates vom 9. Februar 1971, a.a.O., Ziff.III, 1, S.53.

minister zu übertragen²²⁴⁾. Eine so weitgehende Zentralisierung kann aber wohl nur in einer politischen Union realisiert werden, in der auch alle übrigen einzelstaatlichen Befugnisse in einem gemeinsamen Entscheidungszentrum zusammengefaßt sind.

Auf Vorschlag der Kommission wurden gegenüber dem Werner-Plan die eine Harmonisierung der Steuern betreffenden Vorschriften erweitert²²⁵⁾. Dagegen decken sich die Maßnahmen für die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die regionale Strukturpolitik weitgehend mit den Vorschlägen der Werner-Gruppe.

Die Modalitäten des Verfahrens für den Übergang zur zweiten Stufe entsprechen überwiegend den Vorschlägen des Werner-Plans. "Der Rat und gegebenenfalls die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten legen auf Vorschlag der Kommission vor dem Ablauf der ersten Stufe von drei Jahren die Maßnahmen fest, die nach dem Übergang zur zweiten Stufe zur vollständigen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion führen, und zwar

- auf der Grundlage der bestehenden Bestimmungen des Vertrages oder
- auf der Grundlage von Artikel 235 des Vertrages oder aber
- auf der Grundlage von Artikel 236 des Vertrages"²²⁶⁾.

224) Vgl. Witteveen, H., J., Monnayer l'unité européenne, Discours prononcé mardi, le 26.Mai 1970 au cours d'une réunion de la Chambre de Commerce Internationale à Amsterdam, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr.46, Frankfurt 2.Juli 1970, S.6; vgl. außerdem Witteveen, H., J., Die Schaffung einer Europäischen Währungsunion, in: Monetäre Integration in Europa, hrsg. von Dieter Gehrman und Sabine Harmsen, Hamburg 1972, S.256.

225) Entschliebung des Rates vom 9.Februar 1971, a.a.O., Ziff.III, 2, S.53.

226) Ebda., Ziff.IV.

An Unterlagen für die Beratungen sollen von der Kommission Berichte über die Erfahrungen der ersten Stufe und über die institutionelle Struktur der Gemeinschaft in der vollendeten Wirtschafts- und Währungsunion ausgearbeitet werden. Diese sind von der Kommission dem Rat vor dem 1. Mai 1973 vorzulegen.

Der Kompromißcharakter der Beschlüsse kommt hier in zweifacher Weise zum Ausdruck. Zum einen wurde die grundlegende institutionelle Auseinandersetzung, die immer wieder verschoben worden war, auf das Jahr 1973 beim Übergang zur zweiten Stufe vertagt²²⁷⁾. Eine Einigung war auf dem zunächst kleinsten gemeinsamen Nenner erzielt worden²²⁸⁾. Es wird sich dann zeigen, ob der politische Wille der Mitgliedsländer groß genug ist, um die mit einer weiteren Integration auf dem Wirtschaftssektor verbundenen Souveränitätsverzicht auf sich zu nehmen. Gleichzeitig wird sich damit erweisen, welchen Wert die einzelnen Mitgliedstaaten der politischen Integration zumessen. Denn eine Wirtschafts- und Währungsunion wird ohne institutionelle Stärkung der Gemeinschaft nicht auskommen können. Diese bedeutet nichts anderes als das Betreten der ersten Stufen auf dem Weg zu einer politischen Union.

Zum anderen wurde zwar keine Verpflichtung zur Vertragsänderung vorgesehen, wohl aber "ein Engagement, vor Ablauf von 3 Jahren alle für den Rest des Stufenplans notwendigen Entscheidungen zu treffen"²²⁹⁾. Ob und welche Vertragsergänzungen oder -änderungen für Maßnahmen der

227) Vgl. Kohler, Beate; Schlaeger, Gert, Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, a.a.O., S.140.

228) Mayrzedt, Hans, Erfolge und Mißerfolge der EWG im Währungssektor, a.a.O., S.310.

229) Ebda.

zweiten und dritten Stufe erforderlich sind, blieb offen²³⁰⁾. Es läßt sich deshalb sagen, daß alle wirklich integrationspolitisch wichtigen Entscheidungen auf spätere Zeiten verschoben wurden, weil man zögerte, sich jetzt schon auf einzelnen Bereichen festlegen zu wollen. Mit diesem "Hinauschieben" kann der Integration - wenn sie wirklich ernst gemeint ist - nicht gedient sein.

Die deutsche Seite wäre ohne wenigstens andeutungsweise Beschreibung der Endstufe nicht bereit gewesen, Beschlüssen, die nur für die erste Stufe detaillierte - noch dazu überwiegend währungspolitische - Maßnahmen enthalten, ihre Zustimmung zu geben. Wenn auch alle jenseits der ersten Stufe einzuschlagenden Wege sich im Nebel verlieren und undeutlich sind, so gelang es dennoch, einige Markierungen herauszustellen und sich auf wichtige Grundsätze zu einigen²³¹⁾. Nicht minder bedeutungsvoll sind die für den institutionellen Bereich geltenden Festlegungen. Es wird hier ein außerordentlich großer Spielraum für die konkrete Ausgestaltung offengelassen. Charakteristisch ist der Grundsatz, "daß die Organe der Gemeinschaft in die Lage versetzt werden, ihre wirtschafts- und währungspolitische Verantwortung wirksam und rasch auszuüben"²³²⁾. Mit der For-

230) Über die im Vertrag vorhandenen Ansätze zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion vgl. Scheuner, Ulrich, Verfassungsprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Integration, 3/4/1971, S.154 ff; vgl. Witteveen, H., J., Die Schaffung einer europäischen Währungsunion, in: Monetäre Integration in der EWG, hrsg. von Dieter Gehrman und Sabine Harmsen, Hamburg 1972, S.252 ff, verlangt unter Umständen die Ausarbeitung eines neuen Vertrages.

231) Sie wurden bereits erwähnt. Es handelt sich um die wirtschafts- und währungspolitische Definition der Endstufe, die ausdrückliche Festlegung des Parallelitätsgesetzes und die politische Absichtserklärung, im Laufe der nächsten zehn Jahre eine Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen.

232) Entschließung des Rates vom 9.Februar 1971, a.a.O., Ziff.I, S.51.

mulierung dieses Grundsatzes war offensichtlich der Meinungsgegensatz über die Frage der Notwendigkeit einer institutionellen Fortentwicklung der Gemeinschaft im Zuge der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion überbrückt worden. Er kann "je nachdem, welche Worte man betont, ebenso gut im Sinne eines Bekenntnisses zu der Auffassung, daß der bestehende Aufbau der Gemeinschaften möglichst unverändert beibehalten werden soll, wie im Sinne eines Bekenntnisses zu der Notwendigkeit einer weitgehenden Anpassung des institutionellen Gefüges der Gemeinschaften verstanden werden"²³³). War im Werner-Bericht noch von einem wirtschaftspolitischen Entscheidungsgremium die Rede gewesen, so wird eine solche Einrichtung in den Beschlüssen an keiner Stelle erwähnt. Für die institutionelle Ausgestaltung der Gemeinschaft ist lediglich ein gemeinschaftliches Zentralbanksystem vorgesehen. Über welche Instrumente im einzelnen das gemeinsame Währungsorgan verfügen soll, wird nichts ausgesagt. Dabei ist diese Frage angesichts des großen Unterschiedes im Einsatz kreditpolitischer Instrumente in den Mitgliedstaaten von besonderer Wichtigkeit. Wie die Palette von Instrumenten gestaltet sein soll, mit denen das Zentralbanksystem auszustatten ist, wird davon abhängen, ob der Prozeßablauf vorwiegend direkt, d.h. durch Gebote und Verbote, oder hauptsächlich indirekt durch eine Veränderung der kreditpolitischen Eckwerte beeinflußt werden soll²³⁴).

In der Frage der Kompetenzzuweisung soll der Grundsatz der Subsidiarität beachtet werden²³⁵). "Die Aufteilung der Be-

233) Sattler, Andreas, Die Europäischen Gemeinschaften an der Schwelle zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.102.

234) Vgl. Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.70.

235) Das Subsidiaritätsprinzip besagt hier, daß Zuständigkeiten nur insoweit auf die Gemeinschaft übertragen werden sollen, als dies zur Führung einer Wirtschafts- und Währungsunion notwendig ist.

fugnisse und der Verantwortung zwischen den Organen der Gemeinschaft einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits erfolgt in der Weise, wie dies für den Zusammenhalt der Union und die Wirksamkeit der Gemeinschaftsaktion erforderlich ist."²³⁶⁾ Während sich der Katalog der Befugnisse weitgehend mit den Vorschlägen der Werner-Gruppe deckt, haben die Delegationen vermieden, sich hinsichtlich des Umfangs der abzutretenden Befugnisse in irgendeiner Weise festzulegen. Der Grund für diese Haltung liegt offenbar in der starken Zurückhaltung Frankreichs im Verzicht auf autonome Entscheidungsrechte. Wenn, dann würde die französische Regierung höchstens bereit sein, die für die wirksame Führung einer Wirtschafts- und Währungsunion erforderlichen Kompetenzen dem Rat zu übertragen. Der Rat würde dadurch zu einem Initiativ- und Entscheidungsorgan für Fragen der laufenden Wirtschaftspolitik aufgewertet werden. Damit würde das Gleichgewicht zwischen dem die nationalen Partikularinteressen repräsentierenden Rat und der die gemeinschaftlichen Belange vertretenden Kommission verschoben werden zu Lasten des Gemeinschaftsinteresses, was die Gefahr mit sich brächte, "daß die Union mangels erreichbarer Übereinstimmung zwischen den nationalen Sonderwünschen paralysiert wird"²³⁷⁾.

Was die demokratische Legitimation betrifft, sind die Aussagen sehr dürftig. So wird zur Rolle des Europäischen Parlaments lediglich festgestellt, daß "die im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion geführte Gemeinschaftspolitik ... vom Europäischen Parlament beraten" wird und dessen Kontrolle unterliegt²³⁸⁾. Dies stellt kaum mehr dar, als bereits heute verwirklicht ist²³⁹⁾. Diese recht unpräzise Floskel läßt die tiefen Meinungsverschiedenheiten

236) EntschlieÙung des Rates vom 9. Februar 1971, a.a.O., Ziff. I, S. 51.

237) Scharrer, Hans-Eckart, Monetäre Integration in der EWG, a.a.O., S. 81.

238) EntschlieÙung des Rates vom 9. Februar 1971, a.a.O., Ziff. I, S. 51.

239) Scharrer, Hans-Eckart, Monetäre Integration in der EWG, a.a.O., S. 81.

zwischen den Mitgliedstaaten auch im Bezug auf die demokratische Wahl des Europäischen Parlaments und die direkte Wahl seiner Mitglieder erahnen. Es kann jedoch kein Zweifel darüber bestehen, daß es über die Entscheidungsstruktur der eine Wirtschafts- und Währungsunion führenden Organe nur zwei Möglichkeiten gibt. Beide implizieren die Aufwertung eines Gemeinschaftsorgans. Entweder werden dem Rat die nötigen Kompetenzen zusätzlich übertragen mit allen verbundenen Nachteilen, oder es wird die Kommission mit den unverzichtbaren Befugnissen ausgestattet²⁴⁰⁾. Im zweiten Fall wäre eine Stärkung des Europäischen Parlaments unumgänglich, während im ersten Fall auf eine parlamentarische Kontrolle auf Gemeinschaftsebene u.U. verzichtet werden könnte. Dies würde allerdings den Einbau von Mechanismen voraussetzen, die es erlaubten, die Ratsmitglieder durch Volksvertreter der Einzelstaaten stärker kontrollieren zu lassen. Die Kontrolle würde durch die Nichtöffentlichkeit der Ratstagungen erschwert werden. Im Gegensatz zu anderen europäischen Kammern haben sich Bundestag und Bundesrat das Recht vorbehalten, vor der Beschlußfassung des Rates informiert zu werden, wenn durch die zu erwartenden Beschlüsse deutsche Gesetze notwendig werden oder unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird²⁴¹⁾. Dieser Vorbehalt regte ebenso wie eine nachträgliche Unterrichtung der einzelstaatlichen Parlamente sehr selten zu einer gründlichen Debatte an²⁴²⁾. Ursächlich verantwortlich dafür sind die geringen Einflußmöglichkeiten.

240) Zum Ausbau der Kommission und ihrer Kontrolle durch das Europäische Parlament vgl. Janz, Louis, Führen alle Wege nach Europa?, in: Integration, 3/1970, S.191.

241) Vgl. Ipsen, Hans, Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, a.a.O., S.473.

242) Lindberg, Leon, N., The Political Dynamics of European Economic Integration, Stanford 1963, S.86 f; vgl. Sattler, Andreas, Das Prinzip der funktionellen Integration und die Einigung Europas, Göttingen 1967, S.104.

5.23 Gesamttenenz

Die politische Bewertung der Beschlüsse ist uneinheitlich. Einerseits werden sie als historischer Akt, als weitreichendste politische Absichtserklärung seit der Unterzeichnung der römischen Verträge²⁴³⁾, gewertet, der es ermöglicht, den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeschlagenen Weg in Richtung auf einen engeren Zusammenschluß der europäischen Völker über eine Zollunion zur Wirtschaftsunion und dann zur politischen Union fortzusetzen²⁴⁴⁾. Berücksichtigt man lediglich, daß es überhaupt zu einer Einigung gekommen ist, dann hat diese Auffassung tatsächlich ihre Berechtigung. Andererseits überwiegen in der Beurteilung Skepsis und Kritik, hervorgerufen vor allem durch die politische Abstinenz, die weitgehende Beschränkung auf die während der ersten Stufe zu treffenden Maßnahmen und das Fehlen eines konkreten Aktionsprogramms für die weiteren Stufen. Tatsächlich sind die Beschlüsse als "Kompromiß des Kompromisses"²⁴⁵⁾ zu bezeichnen, da es schon in der Werner-Gruppe nicht gelungen war, zu einer übereinstimmenden Auffassung zu kommen und schließlich jede Seite von ihrem ursprünglichen Konzept abrücken mußte, um die im Abschlußbericht zum Ausdruck kommende Einigung zu erzielen. Damit stellen die Beschlüsse in mehrfacher Hinsicht einen "Balanceakt zwischen den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsländer" dar²⁴⁶⁾. Nur zeigte sich, daß die erzielten Einigungen - besonders in den Beschlüssen - immer weiter in Richtung der von den Monetaristen vertretenen Standpunkte tendierten und damit einen fast vollständigen Sieg der französischen Konzeption bedeuteten²⁴⁷⁾. Das kommt be-

243) Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.109.

244) Vgl. Sattler, Andreas, Die Europäischen Gemeinschaften an der Schwelle zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.104.

245) Tietmeyer, Hans, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - eine politische Herausforderung, a.a.O., S.419.

246) Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.109.

247) Willgerodt, Hans, Voraussetzungen einer europäischen Währungsunion, a.a.O., S.53.

sonders zum Ausdruck in der verstärkten Einführung technisch-institutioneller Regelungen. Wenn man auch zubilligt, daß die monetäre Kooperation sichtbarer Symbole bedarf, wäre es gefährlich, diese Symbole an die Stelle substantieller Integrationsfortschritte zu setzen²⁴⁸⁾.

Während die Werner-Gruppe die Wirtschafts- und Währungsunion noch als "Ferment für die Entwicklung der politischen Union, ohne die sie auf die Dauer nicht bestehen kann"²⁴⁹⁾ bezeichnete, fehlt das Bekenntnis zu den politischen Konsequenzen des geplanten wirtschaftlichen Zusammenschlusses völlig. Offen gelassen wurde aber auch, wie die Endstufe des ökonomischen Integrationsprozesses auszusehen hat, denn konkret verwirklicht sollen vorerst nur monetaristische Vorschläge werden, denen auf der wirtschaftspolitischen Seite nur Absichtserklärungen gegenüberstehen. Mit dieser Strategie akzeptierte man das Sachzwangargument. Denn "eine a priori Einigung über einen umfassenden Stufenplan mußte konsequenterweise das politische Endziel des ökonomischen Integrationsprozesses unterstreichen"²⁵⁰⁾. Ohne zentrale politische Gewalt wird aber eine Währungsunion nicht zu führen sein. Die getroffenen Maßnahmen verfestigen eher den Status quo und sind das Gegenteil eines dynamischen Integrationsprozesses. Die Ausklammerung des politischen Ziels zeigt ferner, daß die Beschlüsse dem Kommissionspapier folgen, indem für die Endstufe nur die wirtschaftlichen, nicht auch die politischen Folgen einer Wirtschafts- und Währungsunion akzeptiert werden²⁵¹⁾.

248) Vgl. Scharrer, Hans-Eckart, Souveränitätsverzicht als politisches Kernproblem, a.a.O., S.462.

249) Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.141.

250) Beyfuß, Jörg, Perspektiven der internationalen Währungspolitik, a.a.O., S.32.

251) Vgl. Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S.23.

Die Beschlüsse dokumentieren, daß die Kernprobleme des Integrationsprozesses ungelöst blieben. Würde man sich auf eine Fortführung der Integration nicht einigen können und auch die Verfallklausel nicht oder nicht wirksam anwenden, wozu Zweifel berechtigt sind²⁵²⁾, so würde dies die Degradierung der Wirtschafts- und Währungsunion zu einem monetären Beistandspakt bedeuten. Von einer Fortführung der Integration in weitere politische Bereiche könnte keine Rede mehr sein. Die Integrationsentwicklung hing damit mehr denn je von der Präsenz des politischen Willens der Partner ab, gemeinsam an Europa weiterzubauen und akzeptable Lösungen anzustreben, damit "sich das aus der EntschlieÙung sprechende Vertrauen in die Macht des Faktischen rechtfertigt"²⁵³⁾.

252) Ebda., S.27; Minister Schiller führte am 10.Februar 1971 aus, daß man bei einem Fehlschlag der wirtschafts-politischen Harmonisierung nicht zum Ausgangszustand des Jahres 1971 zurückkehren würde, vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr.22, vom 2.2.1971, S.235.

253) Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.111.

III. Die politische Finalität und der Davignon-Bericht

Die durch die Haager Beschlüsse angeregten Bemühungen um die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion rückten immer stärker den eminent politischen Gehalt des Unternehmens in den Vordergrund¹⁾. Besonders der Verlauf der Verhandlungen um die eingebrachten Stufenpläne und die Arbeiten der Werner-Gruppe beleuchteten die politischen Erfordernisse des angestrebten Zieles. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen. Die Wirtschafts- und Währungsunion verlangt neben der Erfüllung einer ganzen Reihe von wesentlichen wirtschaftspolitischen Voraussetzungen auch eine Harmonisierung der Steuer- und Haushaltspolitiken. "Die nationalen Haushaltspolitiken sind jedoch nichts anderes als die in Rechnungseinheiten ausgedrückten politischen Zielsetzungen der Staaten"²⁾. Politische Zielsetzungen, gleich welcher Art, implizieren immer in die Zukunft weisende Aspekte. Diese sind bedingt durch programmatische Gesichtspunkte, die auf einer gegebenen Lage basieren. Damit ist die politische Finalität des Integrationsprozesses angesprochen.

Wie das Kommuniqué von Den Haag zeigt, findet dort das Verfahren bei der politischen Integration eine von der Wirtschaftsintegration gesonderte Behandlung³⁾. Die Mitgliedstaaten haben darin kundgetan, "außerhalb wirtschaftlich bestimmter Leistungsverantwortung Ansätze zur gemeinsamen Verfolgung anderer Staatsaufgaben" zu unternehmen⁴⁾.

Aus dem geschilderten Zusammenhang von wirtschaftlicher und politischer Integration, den Debatten um den Werner-Bericht und dem Kompromiß der Beschlüsse vom 8./9. Februar 1971 erhebt sich die grundsätzliche Frage, ob eine wirtschaftliche Integration ohne eine politische Einigung über-

1) Vgl. Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S.11.

2) Janz, Louis, Führen alle Wege nach Europa?, a.a.O., S.102.

3) Kommuniqué von Den Haag, a.a.O., Ziff.15, S.75.

4) Ipsen, Hans, Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, a.a.O., S.992.

haupt möglich ist. Abgesehen davon führt eine sorgfältige Interpretation der für die wirtschaftliche Integration enthaltenen Bestimmungen im Haager Kommuniqué zu der Auffassung, daß die politische Bedeutung dieses Sektors offenbar erkannt wurde; ja mehr noch, daß die politische Finalität im Kommuniqué im Kontext mit der zu schaffenden Wirtschafts- und Währungsunion angedeutet wurde⁵⁾. Die gesonderte Erwähnung, "wie, in der Perspektive der Erweiterung, am besten Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung erzielt werden können"⁶⁾, rechtfertigt den Schluß, daß die Regierungsvertreter offenbar bezweifelten, die politische Einigung mittelbar über die wirtschaftliche Integration zu erreichen.

Es ergeben sich zwei grundlegende Fragen:

- a) Ist die politische Integration über die wirtschaftliche Integration im Wege einer Wirtschafts- und Währungsunion erreichbar?
- b) Ist eine vollständige Wirtschafts- und Währungsunion, wie sie im Werner-Bericht zum Ausdruck gebracht wird, ohne vorherige politische Integration möglich?

1. Die politische Substanz der Gemeinschaft

Für die politische Bewertung der Ansätze ist es methodisch wichtig, einige Aussagen über die politische Substanz der Gemeinschaft zu machen. Es soll jedoch nicht versucht werden, in eine Diskussion über die Definition des "Politischen" einzusteigen. Wie die vielfältige Literatur über diesen Gegenstand zeigt⁷⁾, ist es bisher nicht gelungen,

5) Kommuniqué von Den Haag, a.a.O., Ziff.4, S.72.

6) Ebda., Ziff.15, S.75.

7) Vgl. Schmitt, Carl, Der Begriff des Politischen, Berlin 1963, S.20 ff; vgl. Sternberger, Dolf, Begriff des Politischen, Frankfurt 1961, S.5.

eine allgemein akzeptierte Theorie aufzustellen. Als entscheidendes Kriterium wird allgemein die Fähigkeit, physische Macht zu entfalten und physischen Zwang auszuüben, sowie die Möglichkeit, Kriege zu führen, anerkannt⁸⁾. Wenn auch diese Eigenschaften im allgemeinen den Staaten zukommen, kann man der Europäischen Gemeinschaft nicht deswegen den Charakter des Politischen absprechen⁹⁾. Die Lage ist dadurch gekennzeichnet, daß ohne Beteiligung der Staaten, an deren politischer Qualifikation kein Zweifel besteht, eine Integration nicht möglich ist¹⁰⁾. Daraus ergibt sich, daß die Europäischen Gemeinschaften ihre politische Legitimation nicht nur von der Existenz der Staaten oder einer bloß affirmativen Grundhaltung ihrer Regierungen, sondern von ihrem zum Ausdruck gebrachten bewußten Willen zur Vergemeinschaftung, ableiten. Diese Haltung schließt auch die ökonomischen Prozesse ein, denn in der Retrospektive gesehen sind die Staaten, die somit ein Politikmonopol innehaben, der mächtigste Interventionsfaktor für die Wirtschaft¹¹⁾.

1.1 Das politische Element

Vom Gegenstand her ist die Gemeinschaft politisch aus dem immanenten Zusammenhang von Wirtschaftspolitik und Politik. Die zunehmende Politisierung der Wirtschaftspolitik ist eine für das 20. Jahrhundert charakteristische Entwicklung. Sie ist vor allem gekennzeichnet durch den Protektionismus im Handelsverkehr, die Konvertibilitäts-schranken im Kapitalverkehr, die Manipulation der Geld-

8) Vgl. Tönnies, Ferdinand, Gemeinschaft und Gesellschaft, Leipzig 1922, S.8 f; ferner Flechtheim, Ossip, Grundlegung der politischen Wissenschaft, Meisenheim am Glan 1953, S.11.

9) Carstens, Carl, Das politische Element in den europäischen Gemeinschaften, in: Probleme des Europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt am Main 1966, S.109.

10) Nicolaysen, Gert, Gemeinschaftsverfassung im Zeichen der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Integration, 1/1971, S.98.

11) Kuby, Heinz; Kitzmüller, Erich, Transnationale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.75.

schöpfung und den gesteuerten Einsatz der Fiskalpolitik¹²⁾. Wenn auch eine exakte wissenschaftliche Quantifizierung des Wechselwirkungsverhältnisses von Politik und Wirtschaft kaum möglich ist¹³⁾, so beweist der Willensbildungsprozeß in der Gemeinschaft¹⁴⁾, daß die gemeinsamen Politiken nur durch politische Entscheidungen durchgesetzt werden können. Sie sind deshalb bereits politische Erscheinungsformen der Gemeinschaft¹⁵⁾, denn sie bestehen aus politischen Elementen, die von den wissenschaftlichen Regeln einer Wirtschaftspolitik nicht zu isolieren sind und zur wirtschaftspolitischen Globalsteuerung angewandt werden müssen¹⁶⁾. Die Trennung von Wirtschaftspolitik einerseits und "politique pur" andererseits ist eine Fiktion¹⁷⁾. Damit

12) Hasse, Rolf, Ansätze und Probleme der Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der EWG, a.a.O., S.10.

13) Balassa, Bela, The Theory of Economic Integration, Homewood 1961, S.6 f.

14) Über den Willensbildungsprozeß vgl. Klebisch, Dieter, Probleme einer währungspolitischen Koordinierung in der EWG und OECD, a.a.O., S.100.

15) Kohlhasse, Norbert, Zum politischen Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Europa-Archiv, 13/1961, S.342. Vgl. Badura, Peter, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Frankfurt am Main 1971, S.45, "Die Wirtschaftspolitik besteht aus den politischen Entscheidungen und Maßnahmen der leitenden Staatsorgane, besonders des Parlaments, der Regierung, des Wirtschaftsministers und der Zentralbank, im Hinblick auf die Ordnung (Organisation und Ablauf) und Entwicklung des wirtschaftlichen Prozesses"; vgl. ferner Schiller, Karl, Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 12/1965, S.210, die Wirtschaftspolitik umfaßt "alle gestaltenden Maßnahmen, die der Staat oder von ihm abgeleitete oder faktisch zuständige Einrichtungen im Hinblick auf Wirtschaftsprozeß, Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsordnung treffen".

16) Nicolaysen, Cert, Gemeinschaftsverbesserung im Zeichen der Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.105.

17) Kohlhasse, Norbert, Zum politischen Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, a.a.O., S.342.

ist die Wirtschaftspolitik heute Politik¹⁸⁾. Dies traf für die vergangenen Jahrhunderte in diesem Umfang nicht zu, in denen die Außen- und Sicherheitspolitik eine Vorrangstellung einnahm. Heute kommt der Wirtschaftspolitik jedoch die gleiche Stellung zu wie allen anderen staatlichen Politiken. Sie entscheidet über das Schicksal von Regierungen; von ihr hängt in erheblichem Umfang das Wohl der Völker ab. Die Gegenstände, mit denen sich die Gemeinschaft befaßt, sind daher hochpolitische Materien. Das äußert sich darin, daß die erfaßten Bereiche der Wirtschaftspolitik einen wichtigen Bestandteil der Innenpolitik darstellen¹⁹⁾ und mit der Integration der Außenwirtschaftsbeziehungen ein Teil der Außenpolitik vergemeinschaftet ist²⁰⁾. Die Empfindlichkeit der Regierungen auf jede Konstellationsänderung innerhalb der Gemeinschaft ist deshalb nicht zuletzt wegen der Rücksichtnahme auf die Wählermassen verständlich. Da nämlich die wirtschaftspolitische Globalsteuerung nur nach politischen Gesichtspunkten erfolgen kann, die die wissenschaftlichen Regeln der Wirtschaftspolitik beinhalten, gibt es mangels rational objektiver Maßstäbe keine von politischen Wertvorstellungen freie Wirtschaftspolitik²¹⁾.

Der Gegenstand der Gemeinschaft ist politisch. Trifft dies auch für den Integrationsprozeß zu? Eine Antwort scheint einfach, denn wenn die von der Gemeinschaft behandelte Materie politischen Charakter habe, müsse auch der kontinuierliche Vorgang der Integration, der sich eben mit dieser Materie befaße, "politisch" sein.

18) Everling, Ulrich, Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.1484.

19) Vgl. Ipsen, Hans, Peter, Verfassungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1970, S.6; vgl. Mayrzedt, Hans, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - Ein "großer Wurf" oder ein Wunschtraum?, a.a.O., S.367.

20) Rey, Jean, Europa der Wirtschaft - Europa der Politik, in: Die Politische Union, Köln und Opladen 1965, S.271.

21) Vgl. Heller, Walter, Das Zeitalter des Ökonomen, Tübingen 1968, S.7.

Am 3. März 1970 sprach Bundeskanzler Brandt bei seinem offiziellen Besuch in London von zwei getrennten Vorgängen, indem er erklärte: "Wir werden es, glaube ich, mit zwei parallelen Prozessen zu tun haben, von denen einer die wirtschaftliche Integration betrifft und der andere eine starke politische Zusammenarbeit; und dann werden die nach uns kommende Generation oder Generationen sich des übrigen annehmen müssen"²²⁾. Ähnliche Äußerungen enthielt die Rede Brandts auf dem Gipfeltreffen in Den Haag; es müßten "die Bereiche des wirtschaftlichen Zusammenschlusses und der politischen Zusammenarbeit (nicht) völlig deckungsgleich sein"²³⁾. Diese Interpretationen entsprechen dem im Haager Kommuniqué geforderten separaten Ansatz zur politischen Einigung²⁴⁾. Sie sagen nichts über die politische Bedeutung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses aus und sind deshalb in ihrer Intention als Versuch zu werten, gesondert von den wirtschafts- und währungspolitischen Integrationsbemühungen auf anderen Gebieten staatlicher Politik - wie der Außenpolitik - gemeinsame Ansätze zu entwickeln.

Der frühere Präsident der EWG-Kommission, Hallstein, hat in zahlreichen - wenn auch nicht immer gleichlautenden - Erklärungen den politischen Charakter der wirtschaftlichen Integration unterstrichen. "Die wirtschaftliche Integration ist ein politischer Vorgang ... Was in den Organen der Gemeinschaft geschieht, ist eine unablässige Umformung des Bewußtseins, ein Hineinwachsen in gemeinsame Verantwortung ..." ²⁵⁾. Daß wirtschaftliche Integration auch politische Integration ist, könne höchstens dann bestritten werden, wenn als Politik nur existentielle Beschlüsse auf

22) NZZ vom 4. März 1970.

23) Siehe die Erklärung Brandts, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 2/1970, S.42.

24) Kommuniqué von Den Haag, a.a.O., Ziff.15, S.75.

25) Hallstein, Walter, Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung, in: Wirtschaft - Gesellschaft - Kultur, Festgabe für Müller-Armack, Berlin 1961, S.276.

dem Gebiet der Verteidigung angesehen werden²⁶⁾. Daß ein solches Verständnis des Begriffs zu eng ist, sei offensichtlich. "Es ist daher falsch, zwischen wirtschaftlicher Integration (die schon begonnen hat) und politischer Integration (für die bisher eine Grundlage fehle und die daher noch in Angriff genommen werden müsse) zu unterscheiden."²⁷⁾

Etwas später erklärte er einschränkend, daß die wirtschaftliche Integration nicht nur ein Schritt auf dem Wege zur politischen Integration und nicht nur deren Vorbereitung, sondern bereits ein Stück davon sei²⁸⁾.

Diese Deutungsversuche halten einer nationalökonomischen Begriffsbildung stand²⁹⁾. Der wirtschaftliche Integrationsprozeß sei folgendermaßen zu verstehen:

- "a) Es handelt sich um einen Vorgang, nicht aber um einen (End-)Zustand.
- b) Dieser Vorgang bezieht sich nicht auf soziale oder politische, sondern auf wirtschaftspolitische Bereiche.
- c) Der wirtschaftliche Vorgang (Prozeß) vollzieht sich nicht innerhalb einer Volkswirtschaft (eines Staatsraumes), sondern betrifft die zwischenstaatliche Annäherung und Verschmelzung bisher selbständiger Volkswirtschaften.
- d) Am Ende der Annäherung und Verschmelzung von zwei oder mehreren Volkswirtschaften (Staaten) steht ein Binnenmarkt, auf den unser Integrationsbegriff nicht mehr anwendbar ist.

26) Hallstein, Walter, Zu den Grundlagen und Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaften, in: Festschrift für Carl Friedrich Ophüls, Karlsruhe 1965, S.5.

27) Ebda.

28) Hallstein, Walter, Der unvollendete Bundesstaat, Düsseldorf 1969, S.25.

29) Jenkins, Helmut, Münzunion oder Währungsunion?, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, 29/1969, S.127 f.

- e) Die wirtschaftliche Integration stellt somit einen "Zwischenzustand" zwischen der wirtschaftlichen (und politischen) Autonomie und das Aufgehen in einen größeren Wirtschaftsraum dar, auf den dann das Begriffsinstrumentarium des Binnenmarktes Anwendung findet.
- f) Nach unseren heutigen Vorstellungen ist ein Binnenmarkt dadurch gekennzeichnet, daß keine Binnenzölle erhoben werden (d.h. eine Zollunion vorliegt), daß eine einheitliche Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik getrieben wird (d.h. eine vollständige Wirtschaftsunion verwirklicht wurde) und eine einheitliche Währung und Wirtschaftspolitik vorliegt bzw. verfolgt wird (d.h. eine vollständige Währungsunion vorhanden ist).

Vereinfachend kann man somit die wirtschaftliche Integration als einen Prozeß der Annäherung und Verschmelzung von bisher selbständigen Volkswirtschaften (Staaten) betrachten, wobei verschiedene Methoden mit unterschiedlichen Intensitätsstufen zur Anwendung gelangen können. Am Ende dieses Prozesses steht aber ein Binnenmarkt, dem ex definitione eine (vollständige) Währungsunion zugeordnet sein muß³⁰⁾.

Die Buchstaben c, e und f dieses Kataloges signalisieren, daß über Integrationsform und Integrationstempo ausschließlich im politischen Bereich entschieden werden und damit der wirtschaftliche Integrationsvorgang als solcher nur politisch betrieben werden kann. Das zeigt auch die Definition von Haas, welche den politischen Einigungsvorgang zu klären sucht: "Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states. The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones."³¹⁾ Die politische Konsequenz der wirtschaft-

30) Ebda.

31) Haas, Ernst, B., The Uniting of Europe, London 1958, S.16.

lichen Integration ist die Entwicklung gemeinsamer Politiken und die Errichtung zentraler Organe, deren übertragene Aufgaben unmittelbare soziökonomische Auswirkungen in den Mitgliedstaaten haben³²⁾. Da - wie oben festgestellt wurde - die Integrationsvorgänge im politischen Bereich liegen, sind die unternommenen Aktivitäten politisch relevant³³⁾. Diese Tatsache wird verifiziert durch den Charakter der Verhandlungen im Ministerrat und auf Regierungsebene zwischen den Mitgliedstaaten. Die Unterscheidung zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration ist zumindest dann obsolet, wenn die politischen Aspekte über die rein ökonomischen Gesichtspunkte mit jedem Schritt in der wirtschaftlichen Einigung durch die damit einhergehende Annäherung die Oberhand gewinnen³⁴⁾. Äußerliches Zeichen dieser Entwicklung ist die graduelle Ausdehnung von Befugnissen der zentralen Entscheidungsträger, die inhärente expansive Auswirkungen hat³⁵⁾. Dieses Stadium ist bei den Maßnahmen um die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion erreicht, die immer mehr politische Optionen von sachlich und zeitlich erheblicher Tragweite erfordern, so daß "eine chemisch reine Trennung im Sinne einer europäischen Technokratie einerseits, der politischen Verantwortung bei den Regierungen andererseits nicht mehr möglich ist"³⁶⁾. Deshalb ist eine strikte Unterscheidung "eine Fiktion, die an der Wirklichkeit vorbeigeht und zu falschen Schlüssen hinsichtlich der Integrationsmethode zu führen droht und schon geführt hat"³⁷⁾.

32) Lindberg, Leon, The Political Dynamics of European Economic Integration, a.a.O., S.44.

33) Vgl. Mosca, Ugo, Answers to the Questionnaire, in: Integration durch Währungsunion, a.a.O., S.60, "Politics is not just another subject but only the arena in which all relevant decisions are taken".

34) Muth, Hanns, Peter, French Agriculture and the Political Integration of Western Europe, Leyden 1970, S.274; vgl. Dehousse, Fernand, Demokratische Institutionen für die Politische Union, in: Die Politische Union, a.a.O., S.35.

35) Lindberg, Leon, N., The Political Dynamics of European Economic Integration, a.a.O., S.45 f.

36) Hellwig, Fritz, Die politische Tragweite der europäischen Wirtschaftsintegration, in: Kieler Vorträge, Neue Folge 45, 1966, S.24.

37) Janz, Louis, Führen alle Wege nach Europa?, a.a.O., S.187.

Einer Zweigleisigkeit kann dann nicht widersprochen werden, wenn - wie im Haager Kommuniqué - versucht wird, andere bei den Einzelstaaten verbliebene politische Reserverate außerhalb der Wirtschaftspolitik zu harmonisieren und zu vergemeinschaften³⁸⁾.

Der von ihr behandelte Gegenstand und der Integrationsvorgang zeigen, daß die Gemeinschaft ein Stück Politische Union darstellt. Sie verdeutlichen, "wie weit die politische Union Europas in der Zoll- und Wirtschaftsunion bereits verwirklicht ist. Wenn wir von der Notwendigkeit einer umfassenden politischen Union sprechen, geht es nicht darum, aus einer Dimension - der ökonomischen - in eine andere - die politische - hinüberzuwechseln, dem ökonomischen Unternehmen, der EWG möglichst bald ein politisches zur Seite zu stellen, sondern es handelt sich darum, die bereits begonnene politische Integration Europas fortzuführen. Was in der Gemeinschaft verschmolzen wird, sind nicht Unternehmungen oder Gewerkschaften oder Verbraucher-genossenschaften, sondern politische staatliche Funktionen von Regierungen und Parlamenten. Die Gemeinschaft ist darum bereits heute eine politische Union, allerdings beschränkt auf den wirtschaftlichen und sozialen Bereich, in dem die Mitgliedstaaten ihre Souveränität zusammengelegt haben. Politisch ist sie schon durch ihren Gegenstand"³⁹⁾. Obwohl die Wirtschaftsintegration trotz aller Berührungspunkte und peripheren Grenzüberschreitungen funktionell eng begrenzt ist unter Bewahrung der Staatlichkeit ihrer Mitglieder⁴⁰⁾, ist die Gemeinschaft eine in Ansätzen vorhandene politische Union auch durch den

38) Vgl. Hellwig, Fritz, Die politische Tragweite der europäischen Wirtschaftsintegration, a.a.O., S.24. Vgl. von der Groeten, Hans, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Motor der gesellschaftlichen und politischen Integration, Tübingen 1970, S.16.

39) Hallstein, Walter, Die politischen und wirtschaftlichen Ziele der EWG, Rede auf der Berliner Studientagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, 1963, S.5.

40) Ipsen, Hans, Peter, Verfassungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1970, S.6.

Einsatz politikökonomischer Instrumente⁴¹⁾ und der Geisteshaltung, die den Verträgen zugrundeliegt und die Mitgliedstaaten zwingt, ihre jeweiligen Interessen untereinander auszugleichen⁴²⁾.

1.2 Politische Motive und Ziele

Die westeuropäische Integration der EWG wurde von Anfang an nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zum Zweck der politischen Einigung verstanden⁴³⁾. Damit war die Schaffung der europäischen Gemeinschaften bereits ein eminent politischer Akt. Wenn sich auch die Gründungsmotive formal auf wirtschaftliche Wirkungen beschränken, entsprangen sie historisch dem Ziel der politischen Einigung⁴⁴⁾. Die EWG ist ein Politik-Produkt, das "ihre Erfolge ebenso wie ihre außergewöhnlichen Probleme in erster Linie dem politischen Willen und der politischen Absicht, wie sie in den Gründungsverträgen zum Ausdruck kommt, verdankt⁴⁵⁾.

Unmittelbar ist der Gemeinschaft die Aufgabe gestellt, einen gemeinsamen Markt durch Abbau von Handelshemmnissen und schrittweiser Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu schaffen. Dagegen werden die politischen Ziele nur mittelbar verfolgt⁴⁶⁾. Die Regelung politischer Ziele ist im Vertrag nur mangelhaft. Die von der Bundesrepublik zur Zeit der Vertragsgründung verfochtene Verknüpfung politischer und wirtschaftlicher Ziele konnte nicht

41) Kuby, Heinz; Kitzmüller, Erich, Transnationale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.59, 64.

42) Carstens, Carl, Das politische Element in den Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S.112 ff.

43) Vgl. Hallstein, Walter, Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung, in: Wirtschaft - Gesellschaft - Kultur, Festschrift für A. Müller-Arck, a.a.O., S.267 ff.

44) Vgl. Rey, Jean, Europa der Wirtschaft - Europa der Politik, a.a.O., S.21. Lindberg, Leon, The Political Dynamics of European Economic Integration, a.a.O., S.4.

45) Kuby, Heinz, Kitzmüller, Erich, Transnationale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.117.

46) Scherer, Josef, Die Wirtschaftsverfassung der EWG, Baden-Baden 1970, S.72.

durchgesetzt werden, was die mangelnde Bereitschaft der Partner offenbart, die wirtschaftspolitischen und politischen Konsequenzen zu akzeptieren⁴⁷⁾. Trotzdem enthält der Vertrag, mit dem ein Gründungsprozeß eingeleitet wurde, "dessen Endziel wohl angesprochen, aber nicht definiert wurde"⁴⁸⁾, einige Bestimmungen, denen - wenngleich ihr programmatischer Charakter auch nicht zu verkennen ist - doch grundsätzliche Bedeutung zukommt. Mit der Errichtung einer Wirtschaftsgemeinschaft soll der erste Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft gelegt werden⁴⁹⁾, es sind ferner "die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen"⁵⁰⁾. Dies sind relativ bescheidene Regelungen, die aber immerhin die Grundlage für weitere politische Einigungsbestrebungen abgeben⁵¹⁾. Sie zeigen aber auch, daß eine vertragliche Steuerung der politischen Einigungsvorgänge bei Gründung der EWG fast vollständig ausgeklammert wurde. Der politische Charakter des Vertrags kann auch am Entscheidungsmechanismus der durch ihn geschaffenen Institutionen gemessen werden⁵²⁾. Die Wirksamkeit der Organe ist jedoch durch ihre Abhängigkeit von den nationalen Regierungen stark eingeschränkt. Dies kommt besonders darin zum Ausdruck, daß die Kommission als das Organ, das als Quelle von Initiativen und Anregungen für die Verwirklichung der vertraglichen Ziele eine bedeutende Rolle spielte, neben dem Europäischen Parlament am schwächsten

47) Hasse, Rolf, Ansätze und Probleme der Koordinierung und Harmonisierung innerhalb der EWG, a.a.O., S.11. Vgl. Kohlhaase, Norbert, Zum politischen Charakter der EWG, a.a.O., S.343, "Es hieße aber die Vertragsgründer überfordern, wenn man schon damals von ihnen eine solche weitgehende Definition der politischen Zielsetzung erwartet hätte."

48) Janz, Louis, Führen alle Wege nach Europa?, a.a.O., S.184.

49) EWG-Vertrag, Präambel Abs.9.

50) Ebda., Abs.6.

51) Wohlfahrt, E., Everling, U., Glaesner, H., J., Sprung, R., Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, a.a.O., S.3 ff.

52) Lindberg, Leon, N., The Political Dynamics of European Economics Integration, a.a.O., S.45.

ist. Aus diesem Grunde und wegen der erforderlichen völligen Umstrukturierung der Organe bei der Begründung einer Wirtschafts- und Währungsunion⁵³⁾, ist ihre integrative Bedeutung viel geringer, als sie es beim Aufbau des Gemeinsamen Marktes war. Neben der Stellung der Organe zu den nationalen Regierungen, also dem Grad der Abhängigkeit, kommt für ihre integrative Bedeutung noch der Umfang der ihnen übertragenen Aufgaben hinzu⁵⁴⁾. Im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik verfügen sie nur über eine schmale Basis, die sich für eine gemeinschaftliche Steuerung vor Ablauf der Übergangszeit schon als unzureichend erwiesen hatte.

Der Integration auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik wurde ein Automatismus zugesprochen, der unvermeidlich in die politische Einigung einmünden müsse. Mit ökonomischer Zwangsläufigkeit würde der stockende Prozeß der politischen institutionellen Integration wieder in Gang gebracht werden und "ihn als erneute Initialzündung zu selbstverstärkender Eigendynamik" beschleunigen⁵⁵⁾. Diese Auffassung wurde vor allem von den Exekutiven der drei Gemeinschaften und dem Europäischen Parlament vertreten. In der Politikwissenschaft wurde zur Erklärung und Deutung der Prozesse der "spill-over"-Begriff entwickelt, der besagt, daß die Integration eines Sektors der Wirtschaft unvermeidlich zur Integration weiterer Bereiche in Wirtschaft und Politik führen müsse⁵⁶⁾. Der "spill-over"-

53) Zu den Einwirkungen auf die institutionelle Struktur vgl. Scheuner, Ulrich, Verfassungsprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.156 ff.

54) Ebda.

55) Wysocki, Josef, Währungsunion und Integrationsdynamik, a.a.O., S.718 f.

56) Haas, Ernst, B., The Uniting of Europe, a.a.O., S.284, 291 f.

Effekt bezieht sich auf eine Situation, in der eine Aktion, die ein bestimmtes Ziel zu erreichen sucht, eine Lage herbeiführt, in der dieses Ziel nur gesichert werden kann durch weitere Aktionen, die damit eine neue Bedingung schaffen und erneute Aktionen auslösen⁵⁷⁾, so daß der Gesamtprozeß einer sich beschleunigenden Serie von Impakts ausgesetzt ist. Dieses Modell hat insofern seine Gültigkeit, als die Teilintegration auf dem Gebiet der Wirtschaft, die gekennzeichnet ist durch die Herauslösung einiger Bereiche und ihre Unterwerfung unter eine supranationale Kompetenz⁵⁸⁾ eine Dynamik bewirkte, die nicht unbeabsichtigt war⁵⁹⁾.

Die "Asymmetrie" des Integrationsprozesses, wie sie durch die Gründung von supranationalen Trägern von Teilen der Wirtschaftspolitik und der gleichzeitigen Beibehaltung nationaler autonomer Kompetenzen gekennzeichnet ist, enthält dadurch eine "Sollbruchstelle", die von vornherein einkalkuliert war⁶⁰⁾. "Sie mußte zwangsläufig dann erreicht werden, wenn der Sachzwang der Interdependenz über die Teilintegration hinausgehende Entscheidungen erforderlich machen würde"⁶¹⁾ und damit Anstöße gibt, von Bereichen, in denen die Integration bereits sehr weit fortgeschritten ist, auf andere bisher weniger integrierte Gebiete überzugreifen. Es hängt jedoch von der Intensität dieser Anstöße ab, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, der Lage entsprechende Beschlüsse zu fassen.

Wie damit die empirische Analyse zeigt, kann von Automatismus als Ersatz für politische Entscheidungen keine Rede sein. Politische Überlegungen hatten stets gegenüber

57) Vgl. Lindberg, Leon, N., The Political Dynamics of European Economic Integration, a.a.O., S.10.

58) Sogenannter Funktionalismus, vgl. hierzu Haas, Ernst, B., Beyond the Nation-State, Stanford 1964, S.3 ff.

59) Vgl. Schuman, Robert, Origines et élaboration du "Plan Schuman", in: Les Cahiers de Bruges, 4/1953, S.266 - 284.

60) Janz, Louis, Führen alle Wege nach Europa?, a.a.O., S.185.

61) Ebda.

dem Einfluß schnell zunehmender Bedürfnisse und Zwänge das Übergewicht. Daher waren vielmehr immer wieder politische Impulse erforderlich, um die Integration von einem erfaßten Bereich auf benachbarte Gebiete auszudehnen⁶²⁾. Die Impulse sind umso stärker, je mehr sich die Erkenntnis Bahn bricht, daß die wirtschaftlichen Bemühungen ungenügend sind und nur wenig zum Gelingen der politischen Einheit beitragen können⁶³⁾. Damit ist ein automatischer Vollzug, "der von der Wirtschaftsintegration in konzentrischen Ringen bis in den Kern einer politischen Integration vorstößt"⁶⁴⁾, nicht zu erwarten⁶⁵⁾. Wirtschaftliche Vorleistungen haben keine politischen Konsequenzen zur Folge⁶⁶⁾. Die Effizienz der politischen Entscheidungen hängt entscheidend davon ab, ob sie so in Normen übersetzbar sind, daß ihre Auslegung den Umfang des Souveränitätsverzichts konkretisiert und ihr Vollzug auf möglichst lange Sicht ohne grundsätzliche politische Korrekturen gewährleistet ist⁶⁷⁾. Wie die Stufenpläne zeigen, wurde mit einem automatischen Integrationsfortschritt auch nicht gerechnet. Vielmehr sind politische Gemeinschaftsentscheidungen über den Zugang zur zweiten Stufe vorgesehen.

-
- 62) Vgl. Coombes, David, *Politics and Bureaucracy in the European Community*, a.a.O., S.295, "The scope of European integration, it seems, can be extended only by the agency of some political initiative and support".
- 63) Zbinden, Hans, *Europa wohin? Geistige und politische Voraussetzungen einer lebensfähigen europäischen Gemeinschaft*, Bern 1969, S.44 f.
- 64) Hellwig, Fritz, *Die politische Tragweite der europäischen Wirtschaftsintegration*, a.a.O., S.28.
- 65) Vgl. Kohler, Beate; Schlaeger, Gert, *Wirtschafts- und Währungsunion in Europa*, a.a.O., S.120.
- 66) Kotowski, Georg, *Der Nationalstaat in Geschichtswissenschaft und politischer Wissenschaft*, in: *Europäische Gemeinschaft*, 12/1965, S.64; vgl. von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, *Ziele und Methoden der europäischen Integration*, a.a.O., S.96 f.
- 67) Ebda., S.103.

Die von Frankreich verfochtene Erhaltung und Bewahrung der nationalstaatlichen Souveränität forderte eine Unterordnung von wirtschaftlichen Interessen und Belangen unter das Primat der Politik⁶⁸⁾. Da aber nur durch politische Entscheidungen der Integrationsprozeß in Gang zu bringen ist, ist die Einigung auf eine gemeinsame Zielprojektion hinsichtlich des einzuschlagenden Weges und der politischen Finalität eine unabdingbare Voraussetzung. Nur dann können die notwendigen politischen Entschlüsse gefaßt werden⁶⁹⁾. Für die Wirksamkeit des spillover-Effekts muß eine ausreichende Konvergenz der Interessen vorliegen, die groß genug ist, um Opponenten zum Einlenken zu bewegen. Dabei ist nicht unbedingt erforderlich, daß alle Regierungen, Gruppen und Parteien einen einzelnen unternommenen Schritt aus denselben Gründen unterstützen⁷⁰⁾; unverzichtbar ist neben der Zustimmung der Elite, daß der Grad an Wahrnehmung und Konsensus weite Teile der Bevölkerung erfaßt hat⁷¹⁾. Der bisherige Verlauf zeigte jedoch erhebliche Divergenzen in den Zielvorstellungen der Mitgliedstaaten. Sie betrafen vor allem die Anerkennung des politischen Charakters des Zieles einer Wirtschafts- und Währungsunion. Die von der Bundesrepublik verfolgte Europa-Politik geht über die rein ökonomischen Zielsetzungen hinaus und strebt eine integrierte politische Union der Länder Westeuropas an. Nur diese sei in der Lage, in den Systemauseinandersetzungen mit den Ostblockländern und gegenüber dem wirtschaftlichen und politischen Potential der Vereinigten Staaten eine unabhängigere Rolle zu spielen. Dies würde der Bundesrepublik ein größeres politisches Gewicht verleihen⁷²⁾. Nach deut-

68) Kohler, Beate; Schlaeger, Gert, Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, a.a.O., S.120.

69) Hallstein, Walter, Zu den Grundlagen und Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaften, in: Festschrift für Carl Friedrich Ophüls, a.a.O., S.4.

70) Vgl. Lindberg, Leon, N., The Political Dynamics of European Economic Integration, a.a.O., S.201 f.

71) Vgl. Deutsch, Karl, W., Nationenbildung - Nationalstaat - Integration, a.a.O., S.196.

72) Vgl. Holthus, Manfred, Integration zwischen Intensivierung und Extensivierung, in: Wirtschaftsdienst, Jg.1971, S.514.

scher Auffassung ist dieses politische Ziel nur durch eine wirksame Stabilitätspolitik erreichbar, die integrationspolitisch nur gewährleistet werden kann, wenn vor jeder Zentralisierung monetärer Instrumente eine ausreichende Koordinierung der Wirtschaftspolitik realisiert ist. Dafür muß sich die Bundesrepublik gefallen lassen, wenn ihr vorgeworfen wird, daß sie durch diese Politik im Gegensatz zu ihren verbalen Beteuerungen die europäische Integration zum Scheitern bringen oder verzögern wolle, indem die Geldpolitik hier zum Symbol der nationalen Souveränität gemacht wird, die man auf keinen Fall aufgeben dürfe⁷³⁾. In der Tat hatten die Monetaristen noch ein weiteres Argument für sich, denn derjenige, der zahlen muß, etwa in einen Devisenausgleichsfonds, wird sich für die Partner und dessen wirtschaftspolitisches Schicksal, für dessen Fehler und deren Beseitigung mehr verantwortlich fühlen, "als derjenige, der sich nur an einer platonischen Diskussion darüber beteiligt, was eigentlich geschehen müßte, und was nicht geschehen wird, weil gerade in diesem oder jenem Lande Wahlen stattfinden"⁷⁴⁾.

Der Vorwurf, die europäische Einigung zu sabotieren, wird vor allem gegen Frankreich erhoben. Als Beweis wird angeführt, daß Frankreich immer wieder versucht habe, die politischen Aspekte der Stufenpläne zu minimieren und mit Vehemenz die Verengung der Bandbreiten und baldige Poolung der Devisenreserven zu fordern. Diese Haltung zeuge von dem französischen Bestreben, den in Angriff genommenen Ausbau der Gemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion nur soweit zu betreiben, als die für Frankreich vorteilhafte gemeinsame Agrarpolitik gesichert und Zahlungsbilanzdefizite durch die Mitgliedsländer finanziert würden. Bei dieser Argumentation wird nicht beachtet, daß für Frankreich eine Stabilitätspolitik in größerem Umfange auf den erbit- terten Widerstand von Gewerkschaften und Unternehmern

73) Lucius, Ralph-René, Währungsunion ohne wirtschaftliche und politische Integration, a.a.O., S.9.

74) Götz, Hans, Herbert, Konkrete Schritte zur Wirtschaftsunion, in: FAZ vom 6.Juni 1970.

stoßen würde⁷⁵⁾ und ein viel größeres Maß an Inflationsbereitschaft vorhanden ist als in der Bundesrepublik.

Würde man unter diesen Aspekten als Maßstab für die politische "Wertigkeit" der Gemeinschaft das tatsächliche Verhalten der Mitgliedstaaten nehmen⁷⁶⁾, würde das Ergebnis dieser Beurteilung einen bedenklichen Mangel an politischer Substanz offenlegen. Der Zweifel an der Entschlossenheit der Regierungen zur Realisierung der entworfenen Projekte wird auch durch die Tatsache erhärtet, daß unbequeme Fragen immer wieder ausgeklammert und ihre Lösung auf einen späteren Zeitpunkt vertagt wurde⁷⁷⁾. Da aber - wie oben dargestellt - ein Automatismus nicht zu erwarten ist und die Einigung nur durch politische Entscheidungen vorwärtsgebracht werden kann, ist ohne gemeinsame Zielfixierung ein Fortschritt nicht zu erreichen. Gelingt dies nicht, dann werden sich die politischen Konflikte auf der EWG-Entscheidungsebene verschärfen.

2. Das Davignon-Verfahren

Alle Überlegungen führten zu dem Ergebnis, daß ein "Überschlagen" von wirtschaftspolitischen auf andere politische Bereiche nicht zu erwarten ist. Der vor allem von den Funktionalisten vertretene Automatismus hatte sich nicht bestätigt⁷⁸⁾. Das Selbstverständnis der Partnerländer als Inhaber der potentiell universalen Zuständigkeit für alle Fragen des Gemeinwohls konnte durch ihre Mitgliedschaft

75) Grosser, Dieter, Politische Probleme einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.7.

76) Mayrzedt, Hans, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - Ein "großer Wurf" oder ein Wunschtraum?, a.a.O., S.368.

77) Scharrer, Hans-Eckart, Monetäre Integration in der EWG, a.a.O., S.93.

78) Die funktionalistische Methode besteht darin, die europäische Einigung stufenweise über die Integration verschiedener Sektoren der staatlichen Tätigkeit zu erreichen.

in der EWG nicht geschmälert werden⁷⁹⁾. Der im Haager Kommuniqué gegebene Auftrag, die Möglichkeiten der politischen Zusammenarbeit zu prüfen und zu erarbeiten, wie auf dem Gebiet der politischen Einigung Fortschritte zu erzielen sind, "ist dabei logisch als Fortentwicklung der Gemeinschaft durch Vergemeinschaftung der bisher von den Verträgen noch nicht gedeckten Materien, vor allem der Außen- und Verteidigungspolitik, zu verstehen"⁸⁰⁾. Der Auftrag der Haager Konferenz impliziert die Skepsis der Delegationen gegenüber den politischen Konsequenzen der Wirtschaftsintegration. Wie auch die spätere Entwicklung bewies, konnte dieser nicht die ihr immer früher Übertragene Rolle einer Brückenfunktion in andere politische Bereiche zukommen. Erst die Erfahrungen bei den Bemühungen um die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion zeigten eindeutig, daß letztlich auch die Wirtschaftsintegration nur politisch betrieben werden konnte. Wenn auch der Entschluß, die Möglichkeiten der politischen Einigung zu prüfen, mangels der bei der ökonomischen Integration gewonnenen Erkenntnisse umso höher zu bewerten ist, konnte erst die Methodik und Organisation der unternommenen Schritte zeigen, ob die Bereitschaft zu einer wirklichen politischen Integration bei allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bestand.

2.1 Entstehung und Methode

Der Auftrag, die Möglichkeiten der politischen Zusammenarbeit zu prüfen, war zunächst den Außenministern übertragen worden. Am 6. März 1970 fand auf Schloß Val Duchesse bei Brüssel eine Regierungskonferenz statt, auf der beschlossen wurde, einen Ausschuß leitender Beamter einzusetzen,

79) Von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S.96.

80) Jansen, Thomas, Das Verfahren zur Intensivierung der politischen Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaften nach dem Luxemburger Bericht (Davignon-Verfahren), in: Material zur Diskussion der europäischen Integration, hrsg. von der Politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., S.43.

der aus den Generaldirektoren für die politischen Angelegenheiten in den Außenministerien der sechs Länder bestehen sollte. Diesem Direktorenausschuß, der unter dem Vorsitz des Vicomte Etienne Davignon ⁸¹⁾ stand, wurde der Auftrag erteilt, Vorschläge für regelmäßige Konsultationen auszuarbeiten. Auf der Konferenz von Viterbo am 27. Mai 1970 kamen die Außenminister zu dem Ergebnis, daß eine Institutionalisierung der gemeinsamen Außenpolitik im engeren EWG-Rahmen vorerst wenig sinnvoll erscheint. Es wurden jährlich zwei Konsultationen vorgeschlagen, die vor allem alle wichtigen Fragen der Außenpolitik behandeln sollten. Am 20. Juli 1970 konnte darüber eine förmliche Vereinbarung getroffen werden und am 27. Oktober 1970 erfolgte unter deutschem Vorsitz am Rande der Rats-tagung in Luxemburg die Verabschiedung des als Davignon-Bericht ⁸²⁾ bezeichneten Dokuments, dessen offizieller Name "Luxemburger Bericht" lautet.

Der Bericht sieht pro Jahr zwei Konsultationskonferenzen der Außenminister vor, die vom Politischen Komitee, das aus den Leitern der politischen Abteilungen der Außenministerien besteht, vorbereitet werden. Die Ausführung der Beschlüsse der Ministerkonferenz obliegt ebenfalls diesem Ausschuß. Nach jeder Konsultation treffen die Außenminister mit den Mitgliedern des Politischen Ausschusses des Europäischen Parlaments zusammen, "um dem Aufbau der politischen Union einen demokratischen Charakter zu geben" ⁸³⁾. Der Präsident des Ministerrats, der gleichzeitig auch Präsident der Außenministerkonferenz ist, hat dem Parlament einen jährlichen Bericht über den Fortgang der Arbeiten im Bereich der politischen Einigung zu erstatten.

81) Vicomte Etienne Davignon war Leiter der politischen Abteilung des belgischen Außenministeriums in Brüssel.

82) Bericht der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, abgedruckt in: Europäische Gemeinschaft, 12/1970, S.30 f.

83) Luxemburger Bericht, 2.Teil, Ziff.VI, a.a.O., S.31.

Durch "regelmäßige Unterrichtung und Konsultationen"⁸⁴⁾ soll eine Annäherung der Standpunkte und eine gemeinsame Haltung in wichtigen internationalen Fragen erreicht werden. Die Konsultationsthemen umfassen "alle wichtigen Fragen der Außenpolitik"⁸⁵⁾; für die politischen Konsultationen kann "jede beliebige Frage vorgeschlagen werden"⁸⁶⁾. Diese Bestimmungen zeigen, daß der behandelte Problemkreis in sehr allgemeiner Weise umschrieben wurde. Gemessen an früheren Entwürfen sieht dieses Verfahren bescheiden aus⁸⁷⁾; nicht zuletzt auch deshalb, weil sich die sechs Außenminister bereits zweimal jährlich im NATO-Rat und drei- bis viermal im Rat der WEU treffen. Es ergibt sich deshalb zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten das Problem der Abgrenzung zu diesen Gremien und des Zusammenwirkens und der Koordinierung mit ihnen⁸⁸⁾. Der überwiegende Wert des Konsultationsverfahrens liegt darin, daß durch die Behandlung konkreter Einzelthemen ein Gewöhnungs- und Annäherungsprozeß in Gang gesetzt wird, der "eine allgemeine weltpolitische Standortbestimmung Europas erleichtern wird"⁸⁹⁾ und zu einer gemeinsamen Solidarität führen soll⁹⁰⁾. Die daraus sich ergebende politische Zusammenarbeit "erlegt den Partnern eine große Verantwortung auf, nämlich die Konvergenz des Prozesses der eigentlich politischen Einigung auf den Prozeß des Gemeinschaftsaufbaus hin zu gewährleisten, dessen Charakter gewahrt bleiben und entwickelt werden und in den sich die politische Zusammenarbeit einfügen muß"⁹¹⁾. Das damit angeschnittene Problem wirft die Frage

84) Ebda., 2. Teil, Ziff. I, S. 30.

85) Ebda., 2. Teil, Ziff. IV, S. 30.

86) Ebda.

87) Kobbert, Ernst, Die Europäische Gemeinschaft nach den Konferenzen von Viterbo und Luxemburg, in: Europa-Archiv, 1/1970, S. 483 ff.

88) Vgl. die Ausführungen von Hansen, Niels, Politische Zusammenarbeit in Westeuropa, in: Europa-Archiv, 13/1972, S. 459 f.

89) Ebda.

90) Die Schwäche des Konsultationsverfahrens erwies sich auf der ersten Konferenz am 19. November 1970 in München, als das erarbeitete Nahostpapier, das übrigens durch eine Indiskretion vorzeitig bekannt wurde, lediglich einen diplomatischen Formelkompromiß darstellte.

91) 5. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, Luxemburg 1972, S. 2 f.

auf, ob es sich bei dem Verfahren um einen inhärenten Prozeß der Gemeinschaft handeln kann, wie das Verhältnis zu ihr gestaltet ist, und welche Querverbindungen zu ihr bestehen?

Das Davignon-Verfahren sieht ebenso wie der Integrationsprozeß in der Gemeinschaft ein stufenweises Vorgehen vor, das mit der Weiterentwicklung der Gemeinschaft auf die Union hin konvergiert⁹²⁾. Der fiktive Stufenplan⁹³⁾ ist in einigen Absichtserklärungen enthalten, welche die dynamische Konzeption der Kooperation unterstreichen. So soll, "um die Kontinuität des begonnenen Werkes zu gewährleisten" und zur Prüfung der Frage, "wie am besten Fortschritte in der politischen Einigung erzielt werden"⁹⁴⁾, spätestens zwei Jahre nach Beginn der Konsultationen ein zweiter Bericht erarbeitet und den Staats- bzw. Regierungschefs vorgelegt werden. Er soll auch eine Wertung der bisher erzielten Ergebnisse enthalten. Wenn auch hauptsächlich der Gegenstand der Kooperation die außenpolitische Zusammenarbeit ist, so soll darüber hinaus "nach weiteren Gebieten, auf denen Fortschritte erzielt werden könnten"⁹⁵⁾, gesucht werden. Dabei sollen die im Rahmen der Gemeinschaft unternommenen Arbeiten berücksichtigt werden, "vor allem solche, die darauf gerichtet sind, deren Strukturen zu festigen und sie erforderlichenfalls auf diesem Wege instand zu setzen, der Ausweitung und Entwicklung ihrer Aufgaben gerecht zu werden"⁹⁶⁾. Diese unklaren Bestimmungen lassen zwei Deutungen zu. "Entweder: es gibt keine Verpflichtung der Außenminister, aus der Entwicklung des Integrationsprozesses der Gemeinschaft für die Methoden und Ziele der außenpolitischen Zusammenarbeit die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen, es gibt also keine Revisionsklausel im Sinne einer

92) Staden, Berndt von, Politische Zusammenarbeit der EG-Staaten, in: Außenpolitik, 4/1972, S.203.

93) Jansen, Thomas, Das Verfahren zur Intensivierung der politischen Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaften nach dem Luxemburger Bericht (Davignon-Verfahren), a.a.O., S.44.

94) Luxemburger Bericht, a.a.O., 3.Teil, 1, S.31.

95) Ebda., 3.Teil, 2, S.31.

96) Ebda.

kommunitären Entwicklung der außenpolitischen Kooperation. Oder: die Außenminister behalten sich vor, Fragen des strukturellen Ausbaus der Gemeinschaft zu einem Gegenstand ihres Berichts und damit ihrer Entscheidung zu machen, sie visieren also die Möglichkeit einer 'Korrektur' der kommunitären Entwicklung an."⁹⁷⁾

Charakteristisch für das Davignon-Verfahren ist das Fehlen gemeinsamer Organe, wie beispielsweise eines Sekretariates. Eine der Kommission etwa vergleichbare Institution könnte "als guter Makler fungieren"⁹⁸⁾. Dieses institutionelle Defizit, das zwar für die Flexibilität der Konsultationen eher förderlich sein dürfte, könnte dadurch ausgeglichen werden, wenn es gelänge, die neuen Impulse außenpolitischer Zusammenarbeit in Entscheidungen der durch die Verträge begründeten Institutionen der Gemeinschaft übersetzen zu können⁹⁹⁾.

2.2 Verhältnis zur Gemeinschaft

Wenn auch das Konsultationsverfahren weder in der Durchführung noch in der Materie unter die Verträge von Rom und Paris und ihre Organisationen fällt, besteht zu der Gemeinschaft eine Wechselbeziehung, die besonders für die Beantwortung der Frage wichtig ist, ob über die angestrebte Konsultation eine Transmission der gefaßten Beschlüsse auf Entscheidungsmechanismen der Gemeinschaftsorgane möglich ist.

Die Beziehungen zur Gemeinschaft werden im Dokument durch die Feststellung unterstrichen, daß "die Europäischen Gemeinschaften unbestritten der Urkern" sind, aus dem "die

97) Jansen, Thomas, Das Verfahren zur Intensivierung der politischen Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaften nach dem Luxemburger Bericht (Davignon-Verfahren), a.a.O., S.44.

98) Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.155.

99) Dahrendorf, Ralf, Möglichkeiten und Grenzen einer Außenpolitik der Gemeinschaften, in: Europa-Archiv, 4/1971, S.117 f.

europäische Einheit sich entwickelt und ihren Aufschwung genommen hat"¹⁰⁰). Der Wille zur politischen Einigung müsse im Geiste der Präambeln der Verträge von Paris und Rom Gestalt gewinnen"¹⁰¹). Es wird dargelegt, daß "die gegenwärtige Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften den Mitgliedstaaten eine Verstärkung ihrer politischen Zusammenarbeit gebietet"¹⁰²) und die "praktische Durchführung der bereits verfolgten oder im Werden begriffenen Politik in bestimmten Teilbereichen entsprechende Entwicklungen im eigentlichen politischen Bereich erfordert, um den Zeitpunkt näherzurücken, in dem Europa mit einer Stimme sprechen kann"¹⁰³).

Daß diese Feststellungen mehr deklaratorischen Charakter haben, ergibt sich aus der Tatsache, daß es möglich gewesen wäre, sich in Ermangelung eigener Organisationen bei der politischen Zusammenarbeit der Gemeinschaftsinstitutionen zu bedienen. Da die Teilnehmer der Außenministerkonferenz und die Mitglieder des Rates der Gemeinschaft sowieso identisch sind, wäre es am einfachsten gewesen, den Ministerrat mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zu beauftragen und als das Organ zu benennen, in dessen Rahmen die politischen Konsultationen stattfinden. Damit wäre eine weitgehende Gleichschaltung paralleler Vorgänge erreicht worden und die Einbeziehung des außenpolitischen Bereichs in das System der Gemeinschaft hätte eine Angleichung und gegenseitige Überlagerung von eng zusammenhängenden Prozessen bedeutet. Es war jedoch die Absicht der Regierungen, die Tagungen der Minister nach dem Luxemburger Bericht als eine internationale Konferenz gedeutet zu wissen, die keinen konstitutionellen Regeln unterworfen sein sollte¹⁰⁴). Das Europäische Parlament ist dadurch

100) Luxemburger Bericht, 1. Teil, 2, a.a.O., S.30. Mit dieser Formulierung wurde Ziffer 4 des Kommuniqués von Den Haag übernommen.

101) Ebda., 1. Teil, 7, a.a.O., S.30.

102) Ebda., 1. Teil, 10, a.a.O., S.30.

103) Ebda., 1. Teil, 8, a.a.O., S.30.

104) Jansen, Thomas, Das Verfahren zur Intensivierung der politischen Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaften nach dem Luxemburger Bericht (Davignon-Verfahren), a.a.O., S.43.

beteiligt, daß die Minister und die Mitglieder der europäischen parlamentarischen Versammlung sich "halbjährlich zu einem Kolloquium über Fragen, die Gegenstand von Konsultationen im Rahmen der außenpolitischen Zusammenarbeit sind"¹⁰⁵⁾, treffen. In Anbetracht der geringeren Bedeutung des Parlaments kann dieser Bestimmung keine große Wirkung zukommen. Auch die Kommission ist eingeschaltet, indem sie zur Stellungnahme aufgefordert wird, "sofern die Arbeiten der Minister Auswirkungen auf die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften haben"¹⁰⁶⁾. Diese Einbeziehung der Kommission kann mangels näherer Präzisierung ebenso als ziemlich wirkungslos angesehen werden.

Die Verbindungen zur Gemeinschaft zeigen, daß sie äußerst lose sind, was bestenfalls der Flexibilität der Außenministerkonferenz, da sie keinen kodifizierten Regeln unterworfen ist, keinen Abbruch tut. Es ist festzuhalten, daß die "beinahe völlige Parallelschaltung von politischer Zusammenarbeit und Europäischen Gemeinschaften keine ideale Lösung darstellt"¹⁰⁷⁾, wenngleich sie auch im Sinne des Haager Auftrags konzipiert wurde. Da es sich bei den Vorgängen der wirtschaftlichen und politischen Integration um eng verflochtene, teilweise identische Vorgänge, handelt¹⁰⁸⁾, ist der eingeschlagene separate Weg, mit der eine Koordinierung der Außenpolitik unter Nichteinbeziehung der Verteidigungspolitik erreicht werden soll, höchstens geeignet, gegensätzliche Meinungen und Standpunkte einander anzunähern. Nicht die Integration, sondern die Kooperation ist die Methode¹⁰⁹⁾. Eine politische Union wird nicht erreichbar sein, besonders auch deshalb, weil

105) Luxemburger Bericht, 2. Teil, Ziff. VI, a.a.O., S. 31.

106) Ebda., 2. Teil, Ziff. V, a.a.O., S. 31.

107) Staden, Berndt von, Politische Zusammenarbeit der EG-Staaten, a.a.O., S. 209.

108) Siehe oben, S. 157.

109) Ipsen, Hans, Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, a.a.O., S. 994.

die Konsultationen in zu lockerer Form ohne jede institutionelle Bindungen erfolgen. Auch die verabredete Regelmäßigkeit und die Beteiligung von Kommission und Parlament werden daran nichts ändern. Das Verfahren könnte vielmehr das auch mit der Wirtschaftsintegration anvisierte Ziel einer politischen Union behindern, denn die darin enthaltenen Kooperationsmechanismen könnten bei einem zunehmenden Ausbau der Gemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion in Gegensatz zu Entscheidungen des Konsultationsverfahrens gelangen.

So ergibt sich beispielsweise aus dem Außenverhältnis der Gemeinschaft mit seinen ständig wachsenden Bindungen ein direkter Zusammenhang zur Außenpolitik der Staaten. Bei handelspolitischen Diskussionen werden zugleich außenpolitische Aspekte berührt. Da somit die Assoziierungspolitik der Gemeinschaft mit Drittländern von nicht unerheblicher politischer Bedeutung ist, kann nur ein abgestimmtes Vorgehen Widersprüche zwischen Gemeinschaftspolitik und einzelstaatlicher Politik ausschließen. Diese Feststellung wird durch die Tatsache erhellt, daß nur die auf Gemeinschaftsebene getroffenen Entscheidungen konstitutionellen Zwängen unterworfen ist, hingegen aber die durch das Konsultationsverfahren nach dem Luxemburger Bericht erzielten Ergebnisse mehr diplomatische Formelkompromisse darstellen¹¹⁰⁾.

3. Methodik der Integrationspolitik

Alle bisherigen Ansätze führten zu der Erkenntnis, daß die wirtschaftliche Einigung nur politisch betrieben werden kann. In Ermangelung von Rückkoppelungseffekten hat das Davignon-Verfahren keinen Einfluß auf den ökonomischen Integrationsprozeß. Es soll deshalb hier versucht werden, darzulegen, ob die Methodik der Integrationsvorgänge den gesamten Integrationsprozeß über das wirtschaftliche Gebiet in politische Bereiche führen kann.

110) Dies wird durch den Verlauf der Konferenzen vom 19. November 1970 und vom 13./14. Mai 1971 bestätigt.

3.1 Die Schwächen der Koordinierung und Harmonisierung

Da einerseits dem einzelnen Staat große Bereiche für die Gestaltung seiner inneren Politiken belassen wurden, andererseits aber nicht zuletzt durch die zunehmende wirtschaftliche Interdependenz die Gemeinschaft in verstärktem Maße über Gestaltungs- und Einflußmöglichkeiten in die gesamten Ablaufprozesse verfügt, ergibt sich daraus trotz der auf Ministerratsebene verbliebenen weitgehenden Entscheidungsrechte ein Spannungsverhältnis zwischen dem Grad der verwirklichten Integration und der verbliebenen staatlichen Souveränität. Dieses Spannungsverhältnis kann durch den Verzicht auf wirtschafts- und währungspolitische Autonomie seitens der Partnerländer abgebaut werden. In allen Stufenplänen wird deshalb mit mehr oder weniger großer Intensität als Vorbedingung für die Übertragung von Steuerungsinstrumenten auf Gemeinschaftsebene die Koordinierung und Harmonisierung der einzelnen Politiken zum Ausdruck gebracht.

Koordinierung bedeutet, daß die unterschiedlichen nationalen Maßnahmen der Konjunktur- und Währungspolitik verbindlich angenähert werden müssen, wobei die Kompetenz über den Einsatz und/oder über die Auswahl der wirtschaftspolitischen Instrumente bei den einzelnen Staaten verbleibt und die wirtschaftspolitischen Instrumente in den einzelnen Ländern in gewissen Grenzen auch abweichen dürfen¹¹¹⁾. Die Koordinierung ist demnach ein Verfahren, mit Hilfe dessen die Staaten sukzessive Teile ihrer wirtschaftspolitischen Autonomie aufgeben. Der Nachteil der freiwilligen Koordinierung, wie er auch im Werner-Bericht zum Ausdruck kommt, liegt in seiner Unverbindlichkeit. Es bleibt dem Ermessen der einzelnen Staaten überlassen, zu entscheiden, wo das Gemeinschaftsinteresse liegt. Die zunehmende Integration kann zu einer Verschärfung innerstaatlicher Konflikte führen. Aus diesen innerpolitischen Gründen verbleiben jedem

¹¹¹⁾ Vgl. Hasse, Rolf, Ansätze und Probleme der Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der EWG, a.a.O., S.9.

Mitgliedstaat für die Bewältigung einer Krisensituation die Mittel, um eine eigensüchtige, gemeinschaftswidrige Politik betreiben zu können¹¹²⁾. Die Koordinierung auf freiwilliger Basis mit dem Ziel einer Wirtschafts- und Währungsunion führt nicht mit Sicherheit zur Überbrückung einzelstaatlicher Divergenzen, denn im konkreten Fall wird jede Regierung sich mehr den Belangen ihres eigenen Landes als dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtet fühlen. Wenn, wie in der französischen Haltung zur Wechselkursfrage, letztlich überhaupt ein Mangel an Koordinationsbereitschaft zum Ausdruck kommt, ist von vornherein an jeder Absicht zu zweifeln, Souveränitätsoffer erbringen zu wollen, denn die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik verlangt bereits ausdrücklich Souveränitätsverzichte¹¹³⁾.

Der Mangel an Koordinationsbereitschaft für die weitere Integration wird auch nicht durch eine gemeinsame Politik ausgeglichen¹¹⁴⁾. Denn hierzu müßte allgemein eine einheitliche, durch Verordnung des Rates oder der Kommission bestimmte Wirtschafts- und Währungspolitik eingeführt werden, die bisher nur auf eng begrenzten Sektoren realisiert ist¹¹⁵⁾.

Aber selbst wenn den einzelnen Regierungen die Bereitschaft zur Koordinierung unterstellt wird, steht ihnen als entscheidendes Hindernis die Abhängigkeit von ihren nationalen

112) Krämer, Hans, R., Die Bemühungen der EWG um die Errichtung einer Währungsunion, Kieler Diskussionsbeiträge zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen, Nr.6, Kiel 1970, S.19.

113) Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, a.a.O., S.30; vgl. von der Groeben, Hans, Probleme europäischer Währungspolitik, a.a.O., S.17.

114) Z.B. nach Art.189 EWG-Vertrag, in der der Koordinierungsinstanz das Recht zu Stellungnahmen und Empfehlungen eingeräumt wurde, die allerdings rechtlich nicht verbindlich sind.

115) Vgl. Krämer, Hans, R., Wirtschaftliche und rechtliche Probleme der monetären Integration in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, a.a.O., S.20 f.

Parlamenten und Wählern im Wege. Hinzu kommt, daß ein Koordinationsverfahren, das sich auf bloße Konsultationen beschränkt, auf dem deshalb nur im Kompromißwege Einigungen zu erzielen sind, wohl kaum Voraussetzungen schafft, um zur Harmonisierungsphase überzugehen. Diese unterscheidet sich besonders dadurch vom Koordinationsverfahren, als hier die einzelnen Instrumentarien als Voraussetzung für ihre Übertragung auf Gemeinschaftsorgane angeglichen werden¹¹⁶⁾. Das Verfahren der Koordinierung und Harmonisierung ist trotz positiver Elemente, die sich vor allem darin manifestieren, daß unter Berücksichtigung der politischen Relevanz der ökonomischen Materie ein Teilbereich der staatlichen Politiken so weit angenähert und angeglichen wird, daß eine Übertragung auf supranationale Organe möglich ist, nicht der geeignete Weg für eine politische Integration¹¹⁷⁾. Zu einer Entpolitisierung der Gemeinschaft selber tragen die intergouvernementalen Koordinierungs- und Harmonisierungsgespräche bei, die zwischen den Mitgliedstaaten nach Vorschriften und Maßnahmen des Rats, welche auf Vorschlägen der Kommission basieren, nach dem Werner-Plan zu führen sind. Das entwickelte Verfahren ist wegen der schwachen Stellung der Gemeinschaftsorgane selbst bei unterstellter Zuständigkeit unrealistisch¹¹⁸⁾. Das Verfahren der Koordinierung und Harmonisierung macht jedoch transparent, ob und inwieweit die Staaten überhaupt bereit sind, ihre Politiken zu integrieren.

3.2 Das Wechselkursproblem

Die Frage, ob die einzelnen Staaten überhaupt bereit sind, ihre Wirtschaftspolitiken zu integrieren, berührt unmittelbar das Problem der Gestaltung der Wechselkurse.

116) Vgl. Hasse, Rolf, Ansätze und Probleme der Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der EWG, a.a.O., S.9 f.

117) D.h. die schrittweise Vergemeinschaftung weiterer politischer Bereiche.

118) Vgl. von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S.118.

Nach weit verbreiteter Ansicht werden flexible Wechselkurse im Endstadium des Einigungsprozesses als integrationshemmend angesehen¹¹⁹⁾. Sie gestatten eine weitgehende Unabhängigkeit in der Gestaltung der Wirtschaftspolitik und ermöglichen die Beibehaltung von unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen in den einzelnen Ländern; auch wird einer unterschiedlichen Ausgangslage für die wirtschaftspolitische Konjunktursteuerung Rechnung getragen. Der erste Fall könnte sich aus einer differierenden Bewertung des Stabilitätszieles ergeben; im zweiten Fall könnten verfassungsmäßige Divergenzen eine Rolle spielen¹²⁰⁾. Die Haltung einzelner Länder zeigte außerdem geringe Bereitschaft, nationale Ziele den Gemeinschaftszielen zu opfern.

Die währungspolitische Unabhängigkeit und die Autonomie auf allen Gebieten der Wirtschaftspolitik widerspricht jedoch dem Ziel der Herstellung binnenmarkähnlicher Verhältnisse innerhalb der Gemeinschaft und letztlich der Begründung eines politischen Zusammenschlusses¹²¹⁾. Ziel der Integrationspolitik ist gerade der Abbau einzelstaatlicher Autonomie. Über ein System stabiler Kurse bestand letztlich Einigkeit, jedoch nicht über den bis dahin einzuschlagenden Weg. Die Meinungsgegensätze zwischen den Monetaristen und Ökonomen zeigten die große politische Bedeutung des Wechselkursproblems im Verlauf des Integrationsprozesses. Frankreich sprach sich für eine frühzeitige Kürzung der Bandbreiten aus mit dem Hintergedanken, auf diese Weise eine stärkere Koordination der Wirtschaftspolitiken umgehen zu können, dafür aber behielt es trotzdem seine Instrumente und könnte seine wenig stabilitätsorientierte Politik ungestört betreiben, denn der eben-

119) Vgl. jedoch Sohmen, Egon, Flexiblere Wechselkurse sind keine Integrationsbremse, in: Der Volkswirt vom 25. Februar 1970.

120) Vgl. Tietmeyer, Hans, Europa-Währung eine Fata Morgana?, in: Publik vom 29. August 1969.

121) Vgl. Krämer, Hans, R., Die Bemühungen der EWG um die Errichtung einer Währungsunion, a.a.O., S. 8.

falls von Paris stark propagierte Reservefonds würde bei der Überwindung von Zahlungsbilanzungleichgewichten mit finanziellen Beistandsmechanismen zur Verfügung stehen¹²²⁾. Bei flexiblen Wechselkursen dagegen hätte die französische Politik die Folgen ihrer Maßnahmen selbst zu tragen gehabt. Wie wenig diese Haltung der nationalökonomischen Logik entspricht, geht daraus hervor, daß bei jeder weiteren Verkürzung der Bandbreiten die Anforderungen an eine progressive Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik umso größer werden und der weitere Verzicht auf wirtschaftspolitische Autonomie immer dringlicher wird. Eine Abstimmung der Konjunkturpolitik ist jedenfalls dann unbedingt notwendig, wenn flexiblere Wechselkurse deshalb abgelehnt werden, weil sie angeblich integrationshemmend sind¹²³⁾.

Für das Übergangsstadium erscheint deshalb ein System der begrenzten Flexibilität die angemessene Lösung. Es bedürfte weder eines Autonomieverzichts noch einer politischen Verschmelzung. Außerdem würden außenwirtschaftliche Störungen des Integrationsprozesses ausgeschaltet werden und jedes Land könnte seinen konjunkturpolitischen Kurs selbst bestimmen, ohne daß die Vorteile der wirtschaftlichen Integration im geringsten dadurch gemindert würden. Die Entwicklung der Wechselkurse könnte im Verlaufe dieses Prozesses als Gradmesser dafür angesehen werden, inwieweit es gelungen ist, die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer miteinander abzustimmen. Den Mitgliedstaaten würde ein Spielraum für wirtschafts- und währungspolitische Autonomie verbleiben, der dazu eingesetzt werden könnte, grobe Abweichungen der Wirtschaftsentwicklung zu unterbinden¹²⁴⁾.

122) Vgl. Willgerodt, Hans; u.a. Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.164.

123) Ebda., S.160.

124) Grosser, Dieter, Politische Probleme einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.13.

Vor dem Hintergrund dieser Tatsache ist die im Werner-Plan und in den Ratsbeschlüssen vorgesehene Einschränkung der Beweglichkeit der Wechselkurse nicht die optimalste Lösung. In der Haltung zur Wechselkursfrage erweist sich auch die politische Bereitschaft der Mitgliedstaaten zum Souveränitätsverzicht. Denn es steht außer Zweifel, daß mit der frühzeitigen Einführung fixer Kurse eine Annäherung und Angleichung der nationalen Politiken umgangen werden kann. Eine Wirtschafts- und Währungsunion verlangt aber neben der Zusammenlegung der Geld- und Kreditpolitik der Mitgliedstaaten und der Poolung ihrer Währungsreserven eine weitgehende Harmonisierung der Finanzpolitik, eine Liberalisierung der Produktionsfaktoren zwischen den Partnerländern und darüber hinaus eine Annäherung der politischen Verhältnisse¹²⁵⁾. Dies kann nicht zuletzt daraus gefolgert werden, daß wirtschaftspolitische Divergenzen oft ein Spiegelbild sozioökonomischer Strukturen sind, die ihrerseits wieder politisch bedingt sind. Solange es aber nicht gelingt, durch politische Entscheidungen die Basis für eine weitere Angleichung vorzubereiten und solange einzelne Staaten nur verbal der Integration zustimmen, in Wirklichkeit aber mit Hilfe monetärer Gemeinschaftsinstrumente ihre eigennützigen nationalen Politiken betreiben wollen, kann durch mutige Schritte in der Integration von ökonomischen Teilbereichen in der Hoffnung, daß die weitere ökonomische und politische Integration sich nach ihnen richten würde, kein Fortschritt in der Integration erzielt werden. Wenn punktuell ohne klare Gesamtkonzeption die Wechselkurse frühzeitig ohne vorherige Einigung über bestimmte wirtschaftspolitische Ziele eingefroren werden, ist eine Integration nicht zu erreichen, denn "solange die politischen Kräfte autonom bleiben, erweisen sie sich stärker und setzen sich über die ökonomische Sachlogik hinweg"¹²⁶⁾.

125) Aschinger, Franz, Die Zukunft des Dollars und der EWG-Währungen, a.a.O., S.388.

126) Willgerodt, Hans; u.a. Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, a.a.O., S.171.

Der Grad des Willens zur politischen Integration wird nicht zuletzt durch die Bereitschaft, sich auf gemeinsame Ziele zu einigen und eine Annäherung bisher unterschiedlicher Politiken anzustreben, signalisiert. Ja, die Haltung der einzelnen Staaten zur Wechselkursfrage kann als Testfall gelten, welches Maß an wirtschafts- und währungs-politischer Integration von den Mitgliedstaaten angestrebt wird. Je größer dieses Maß ist, umso höher wird auch die Bereitschaft zur politischen Finalität des Integrationsprozesses sein.

3.3. Ergebnis und Konsequenzen

Der Verlauf der Integration zeigte zunächst einmal, daß ohne den ausdrücklich geäußerten politischen Willen der Mitgliedstaaten neue Ansätze in der Integrationspolitik nicht zu erzielen sind. Eine Integration ist ohne Beteiligung der Staaten nicht möglich¹²⁷⁾. Innerpolitische Veränderungen machten die Bahn frei für das Gipfeltreffen in Den Haag; von den dort gefaßten Beschlüssen ging eine bedeutende Signalwirkung aus. Den Haager Entscheidungen lagen die Entwicklungen im ökonomischen Bereich zu Grunde. Sie waren dadurch gekennzeichnet, daß mit der wirtschaftlichen Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften immer stärker integrative Tendenzen auftraten. Da in einer freien Wirtschaft der politischen Planung der Produktivkräfte keine so bedeutende Rolle zukommt, konnte von einer Eigendynamik im wirtschaftlichen Bereich von nicht abzusehender Tragweite gesprochen werden. Die Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Ländern der Gemeinschaft, die Herausbildung weiterer und größerer dimensionierter Kooperationen und Unternehmungen im internationalen Bereich und nicht zuletzt die Konkurrenz mit den Vereinigten Staaten hatten die westeuropäischen Länder gezwungen, Anstrengungen zu unternehmen, um ihre Integration wirtschaftspolitisch und institutionell voranzu-

127) Nicolaysen, Gert, Gemeinschaftsverfassung im Zeichen der Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.98.

treiben. Eine nicht unerhebliche Rolle spielte das antagonistische System der Gemeinschaft, das dadurch gekennzeichnet ist, daß zwischen den gemeinschaftlichen Anforderungen und den nationalen Interessen, die auf Grund der autonomen Rechte der Einzelstaaten immer noch erfolgreich verfochten werden konnten, ein immer größeres Spannungsverhältnis entstand. Für den weiteren Integrationsprozeß ging deshalb ein der Gemeinschaft innewohnender Sachzwang aus. Es zeigte sich jedoch, daß dieser Sachzwang nie so groß sein konnte, daß ohne politische Entscheidungen quasi automatisch eine weitere Vereinheitlichung fortgeführt würde. Vielmehr muß hinter diesem Sachzwang eine von den beteiligten Regierungen getroffene politische Entscheidung, die in ihrem Umfang den Grad der Vergemeinschaftung festlegt, stehen¹²⁸⁾. Der Sachzwang kann durch die gemeinsame Politik erst realisiert und überwunden werden. Solange der politische Wille zur Integration nicht vorhanden ist, können aber keine Entscheidungen getroffen werden. Entscheidungen aber beruhen immer auf vorher unterbreiteten Vorschlägen. Ihre Durchsetzbarkeit ist damit eine Frage des Willens der Partnerstaaten¹²⁹⁾.

Der Verlauf der Verhandlungen sowohl im Ministerrat wie auf Regierungsebene zeigte, daß nicht alle Mitgliedstaaten bereit waren, so weitgehende Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit hinzunehmen, wie der Werner-Plan sie verlangte. Gleichzeitig machte der eingeschlagene Weg in vielen Punkten deutlich, daß das Verfahren der Koordinierung und Harmonisierung genau eben dort keine Erfolge mehr erbringen kann, wo die positive Bereitschaft fehlte, Kompromisse gegenüber den Forderungen der Gemeinschaft einzugehen.

128) Rometsch, Sieghardt, Monetäre Integration - das Problem einer Währungsunion im Gemeinsamen Markt, a.a.O., S.39.

129) Vgl. Lucius, Ralph-René, Währungsunion ohne wirtschaftliche und politische Union, a.a.O., S.75.

Kurz nach Veröffentlichung des Werner-Plans zeigte sich die Schwäche des bisherigen Vorgehens mit aller Deutlichkeit. Es wurde nämlich klar, daß vor allem Frankreich die rein aus den ökonomischen Notwendigkeiten gefolgerten institutionellen Veränderungen nicht zu akzeptieren bereit war. Da - wie oben festgestellt - die politischen Zielsetzungen im Sinne von spill-over-Effekten nur verwirklicht werden können, wenn sie von einer ausreichenden Interessenidentität getragen sind, ist eine Fortentwicklung der Gemeinschaftsverfassung zu einer bundesstaatlichen Ordnung nicht zu erwarten¹³⁰⁾. Damit erhebt sich die Frage, ob es nicht besser gewesen wäre, einen funktionell-deduktiven Weg einzuschlagen, der mit einer klaren Definition des erforderlichen organisatorischen, institutionellen und politischen Endzustandes beginnt und aus diesem strukturellen Gebäude funktionell die einzelnen Aufbauphasen zur Realisierung des angestrebten Zieles folgert¹³¹⁾. Dabei hätte die Form des politischen Zusammenschlusses, ob Bundesstaat oder Staatenbund, geklärt werden müssen, wobei den formaljuristischen Argumenten weniger Wert beizumessen gewesen wäre als pragmatischen Gesichtspunkten, die für die Verwirklichung der Gesamtkonstruktion zuträglich gewesen wären. Diese grundsätzliche Systementscheidung mit ihrer verfassungspolitischen Brisanz hätte klare Aussagen auch in der Wechselkursfrage erfordert, denn die gemeinsame Währungspolitik kann vom Gesamtinstrumentarium der Globalsteuerung nicht ausgeklammert werden¹³²⁾. Auf diese Weise wäre gleichzeitig den sterilen Diskussionen der Monetaristen und Ökonomen das Wasser abgegraben worden. Da hinter den bei diesen Diskussionen gebrauchten ökonomischen Argumenten politische Motive standen, wäre diese Verschleierungstaktik an-

130) Vgl. Ipsen, Hans, Peter, Verfassungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S.8.

131) Vgl. Cwik, Michael, Langfristige Strategie fehlt, in: Wirtschaftsdienst, Jg.1970, S.464.

132) Vgl. von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S.99.

gesichts der institutionellen Konsequenzen, der man gleich zu Anfang gegenübergestanden wäre, überflüssig gewesen. Während im Werner-Bericht die Übertragung wirtschafts- und währungspolitischer Befugnisse auf gemeinschaftliche Organe ökonomisch begründet und schließlich gefordert wurde, hätte mit einer Gesamtstrategie im institutionellen Bereich gleichzeitig die Forderung nach einer politischen Kontrolle auf Gemeinschaftsebene gestellt werden können. Dies hätte jedoch bedeutet, daß gleich am Anfang die politischen Implikationen des Integrationsvorganges in den Mittelpunkt gestellt worden wären.

Historische Beispiele zeigen zudem, daß Währungsunionen, soweit sie sich nicht aus politischen Ereignissen entwickelten, keine dauerhafte monetäre Integration herbeiführten¹³³⁾. Am amerikanischen Beispiel kann nachgewiesen werden, daß der politischen Einigung die wirtschaftliche Integration folgte, also nicht die wirtschaftliche Integration eine solche auf politischer Ebene nach sich zog¹³⁴⁾. Da die Gemeinschaft als Vehikel zur politischen Einigung gilt¹³⁵⁾, eine europäische Währung nach dem Werner-Plan aber nur zu verwirklichen ist, wenn die Wirtschafts-, Währungs-, Konjunktur-, Kredit- und Einkommenspolitik der Partnerländer von einem übergeordneten Organ gesteuert wird unter gleichzeitiger Schaffung eines europäischen Noteninstitutes, stellt die im Werner-Plan und auch in den Ratsbeschlüssen vom Februar enthaltene Konzeption de facto eine politische Union dar¹³⁶⁾. Es wäre weitaus wirkungsvoller gewesen, die politischen Konsequenzen an den

133) Jenkins, Helmut, Münzunion oder Währungsunion?, a.a.O., S.149.

134) Kohler, Beate; Schlaeger, Gert, Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, a.a.O., S.114.

135) Krämer, Hans, R., Die Bemühungen der EWG um die Errichtung einer Währungsunion, a.a.O., S.8.

136) Griffiths, Brian, The Implications of an EEC Monetary Union, a.a.O., S.107.

Anfang des Prozesses zu stellen. Das führt zu der Frage, ob nicht überhaupt der ganze Einigungsvorgang auf dem Kopf stand und man ihn hätte umkehren sollen, indem man ihn auf Füße stellte¹³⁷⁾. Man hätte zunächst einmal bloß im institutionellen Bereich mit der politischen Einigung beginnen sollen. Damit wären auch bereits die Grundlagen für weitere Kompetenzübertragungen geschaffen gewesen, um deren Realisierung man sich bei einem von der wirtschaftlichen Seite betriebenen Einigungsprozeß vergeblich abmühte. Die Abgabe von Souveränitätsrechten und ihre Übertragung auf gemeinsame Organe ist ein wesentliches Konstitutionsprinzip der Integration.

Es ist davon auszugehen, daß wirtschaftliche Bemühungen allein niemals ausreichen, eine politische Einheit zu begründen¹³⁸⁾. Der modernen Ökonomie wohnt keine Tendenz zum Internationalismus inne¹³⁹⁾. Daher ist es ein großer Irrtum, anzunehmen, daß die Wirtschafts- und Währungsunion einer politischen Union vorausgehen kann oder als Ferment für die Entstehung einer politischen Union dienen kann¹⁴⁰⁾, denn wenn der Wille für die weitgehenden Kompetenzübertragungen auf Gemeinschaftsorgane und die Bereitschaft zur Kontrolle der Haushalte durch die Gemeinschaft nicht vorhanden ist, besteht auch kein Wille zur politischen Einigung¹⁴¹⁾. Die Analyse zeigt, daß pluralistische Gemein-

137) Vgl. Krämer, Hans, R., Experience with Historical Monetary Unions, in: Integration durch Währungsunion, a.a.O., S.118, "As long as the European Economic Community is concerned with economic harmonization but does not bring about economic and political unification, a monetary union should be regarded with suspicion ... Political unification is probably also necessary. It was, at any rate. And never has a monetary union brought about economic and political union".

138) Zbinden, Hans, Europa wohin?, a.a.O., S.45.

139) Deutsch, Karl, W., Nationenbildung - Nationalstaat - Integration, a.a.O., S.81.

140) Schlußbericht der Werner-Gruppe, a.a.O., S.141.

141) Vgl. Willgerodt, Hans, Voraussetzungen einer europäischen Währungsunion, a.a.O., S.79.

schaften, die funktional und schrittweise aufgebaut sind, Teilvereinigungen besonderer Funktionen und Institutionen unterstützen und damit den Amalgamierungsprozeß fördern¹⁴²⁾. So kann eine Wirtschafts- und Währungsunion zwar eine Vorbedingung für eine politische Union sein - dies auch deshalb, weil die Gebiete der Wirtschafts- und Währungspolitik Bereiche des staatlichen Handelns und insofern politisch sind -, sie kann aber durch sich selbst keine politische Union begründen¹⁴³⁾. "Die Wirtschafts- und Währungsunion und die Politische Union sind Zwillingsbrüder, von denen keiner auf die Dauer ohne den anderen existieren kann"¹⁴⁴⁾. Ohne eine Integration im politischen Bereich können somit die Ziele einer Wirtschafts- und Währungsunion nicht realisiert werden. Die Begründung einer originären Autorität, deren Entscheidungen sich bei Interessenkonflikten durchsetzen lassen, ist eine Vorbedingung für eine dauerhafte Wirtschaftsintegration¹⁴⁵⁾. "Die Integration kann nicht durch die politische Form erreicht werden, deren Funktion es ist, die gesellschaftlichen Kräfte, die zur Divergenz tendieren, zu integrieren"¹⁴⁶⁾. Ohne politische Integration wird bestenfalls eine fragmentarische Wirtschafts- und Währungsunion zu verwirklichen sein, von der es zweifelhaft ist, ob sie diese Bezeichnung noch verdient.

Für den Erfolg der Integrationsbemühungen in Westeuropa wird es deshalb darauf ankommen, daß die Staaten der Gemeinschaft neue völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen. Das wäre nur möglich, wenn die Partnerländer durch eine

142) Deutsch, Karl, W., Nationenbildung - Nationalstaat - Integration, a.a.O., S.92.

143) Vgl. Kern, Helmuth, Economic Community - Political Unity, in: Intereconomics, Jg.1968, S.11.

144) Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, a.a.O., S.143.

145) Kaltefleiter, Werner, Funktion und Verantwortung in den europäischen Organisationen, a.a.O., S.149.

146) Ebda.

Reihe von Zusatzverträgen oder die Erarbeitung eines Gesamtplans für die Begründung einer politischen Union, die selbstverständlich den gesamten wirtschaftlichen und währungspolitischen Bereich umfassen müßte, die Voraussetzungen schaffen¹⁴⁷⁾. Als positive Ausgangsbasis für eine Überprüfung der verfassungsmäßigen Strukturen ist die Tatsache zu werten, daß die rechtlichen Grundlagen der Gemeinschaft nicht mehr als selbstverständlich angesehen werden¹⁴⁸⁾. Eine andere Möglichkeit als ein freiwilliger Zusammenschluß ist nicht denkbar, da der Methode einer hegemonialen Integration abgeschworen wurde; diese aber auch ohne die Existenz einer omnipotenten Macht nicht angewandt werden könnte.

147) Vgl. den Groeben-Plan, "Programm für Europa", vom 23.6.1969, in: Europa-Archiv, 17/1969, S.D 412 ff.

148) Von der Groeben, Hans; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, a.a.O., S.97.

Literaturverzeichnis

a) Bücher, Monographien und Sammelwerke

- Alting von Geusau, Frans, A., M., Beyond the European Community, Leyden 1969.
- Badura, Peter, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Frankfurt 1971.
- Balassa, Bela, The Theory of Economic Integration, Homewood/Ill. 1961.
- Beyfuß, Jörg, Perspektiven der internationalen Währungspolitik, in: Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 4/1972.
- Beyfuß, Jörg, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Pläne und Probleme, Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Wirtschaftspolitik, Jg. 4, Nr. 10., Köln 1970.
- Bloes, Robert, Le "Plan Fouchet" et le problème de l'Europe politique, Bruges 1970.
- Buerstedde, Sigismund, Der Ministerrat im konstitutionellen System der Europäischen Gemeinschaften, Bruges 1964.
- Carstens, Carl, Das politische Element in den Europäischen Gemeinschaften, in: Festschrift für Walter Hallstein, S. 96 - 115, Frankfurt 1966.
- Cartou, Louis, Der gemeinsame Markt und das öffentliche Recht, Baden-Baden 1960.
- Cartou, Louis, La politique monétaire de la C.E.E., Paris 1970.
- Coombes, David, Politics and Bureaucrazy in the European Community. A Portrait of the Commission of the E.E.C., London 1970.
- Dehousse, Fernand, Demokratische Institution für die Politische Union, in: Die Politische Union, Köln und Opladen 1965.
- Dessart, Michel, Pour une Politique Monétaire dans la CEE, Brüssel 1971.
- Deutsch, Karl, W., Nationenbildung - Nationalstaat - Integration, Gütersloh 1972.

- Emminger, Otmar, Die Rolle der Währungspolitik in der europäischen Integration, in: Integration durch Währungsunion, hrsg. von Herbert Giersch, Tübingen 1970.
- Erlar, Georg, Die Krise der Europäischen Gemeinschaften - Europäischer Bundesstaat oder Europa der Vaterländer? Vortragsreihe der Niedersächsischen Landesregierung zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in Niedersachsen, Heft 33, Göttingen 1966.
- Evans, Douglas, Hrsg., Destiny or Delusion: Britain and the Common Market, London 1971.
- Feld, Werner, Transnational Business Collaboration among Common Market Countries. Its Implication for Political Integration, New York 1970.
- Flechtheim, Ossip, Grundlegung der politischen Wissenschaft, Meisenheim am Glan 1958.
- Forsyth, Murrat, Das Parlament der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1964.
- Friauf, K., H., Die Staatenvertretung in supranationalen Gemeinschaften, Marburg 1960.
- Friedrich, Carl, J., Politische Dimensionen der europäischen Gemeinschaftsbildung, Köln/Opladen, 1968.
- Gehrmann, Dieter; Harmsen, Sabine, Monetäre Integration in der EWG, Hamburg 1972.
- Giersch, Herbert, Hrsg., Integration durch Währungsunion - Integration through Monetary Union?, Tübingen 1971.
- Gleske, Leonhard, Währungspolitik im Gemeinsamen Markt, in: Währungspolitik in der europäischen Integration, Baden-Baden 1964.
- Grewe, Klaus, Ist eine Wirtschaftsunion ohne Währungsunion möglich?, wirtschaftswiss. Diss. Berlin 1968.
- Griffiths, Brian, The Implications of an EEC Monetary Union, in: Destiny or Delusion, hrsg. von Douglas Evans, S. 92 - 108, London 1971.
- Groebe, Hans von der; Boeckh, Hans, Handbuch für Europäische Wirtschaft, Baden-Baden 1958.
- Groebe, Hans von der, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Motor der gesellschaftlichen und politischen Integration, Tübingen 1970.
- Groebe, Hans von der, Europa - Plan und Wirklichkeit, Baden-Baden 1967.

- Groebe, Hans von der; Mestmäcker, Ernst-Joachim, Ziele und Methoden der europäischen Integration, Frankfurt 1972.
- Haas, Ernst, B., The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950 - 1957, Stanford 1958.
- Haas, Ernst, B., Beyond the Nation-State, Stanford 1964.
- Hahn, Albert, L., Monetäre Integration - Illusion oder Realität?, in: Währungspolitik in der europäischen Integration, Baden-Baden 1964.
- Hay, Peter, Federalism and Supranational Organizations, London 1966.
- Hallstein, Walter, Der unvollendete Bundesstaat, Düsseldorf 1969.
- Hallstein, Walter, Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung, in: Wirtschaft - Gesellschaft - Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, hrsg. von Franz Greiß, S. 267 - 278, Berlin 1961.
- Hallstein, Walter, Die verfassungsrechtliche Stellung der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Führung und Bildung in der heutigen Welt, hrsg. zum 60. Geburtstag von Ministerpräsident Kurt Georg Kiesinger, Stuttgart 1964, S. 52 ff.
- Hallstein, Walter, Zu den Grundlagen und Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaften, in: Festschrift für Carl Friedrich Ophüls, Karlsruhe 1965.
- Hallstein, Walter, Die politischen und wirtschaftlichen Ziele der EWG, Rede auf der Berliner Studientagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 1963.
- Hasse, Rolf, Ansätze und Probleme der Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der EWG, in: Material zur Diskussion der Europäischen Integration, hrsg. von der Politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung für politische Bildung und Studienförderung e.V., S. 7 ff., Bonn 1971.
- Häuser, Karl, Internationale Währungsordnung, Europäische Währungspläne und Kapitalmarkt. Schriftenreihe des Instituts für Kapitalmarktforschung an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt, Frankfurt 1973.

- Heller, Walter, Das Zeitalter des Ökonomen, Tübingen 1968.
- Hellmann, Rainer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Eine Dokumentation, Baden-Baden 1972.
- Hellwig, Fritz, Die politische Tragweite der europäischen Wirtschaftsintegration, in: Kieler Vorträge, gehalten im Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Neue Folge 45, Kiel 1966.
- Hene, Derek, H., Decision on Europe. An Explanation of the Common Market, London 1970.
- Ipsen, Hans, Peter, Verfassungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1970.
- Ipsen, Hans, Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972.
- Jaeger, Franz, GATT, EWG, EFTA. Die Vereinbarkeit von EWG- und EFTA-Recht mit dem GATT-Statut, Bern 1970.
- Jaenicke, G., Die Supranationalität der Europäischen Gemeinschaften - Bemerkungen zum "Politischen Bericht" der Hohen Behörde, in: Festschrift für Carl Friedrich Ophüls, Karlsruhe 1965.
- Jansen, Thomas, Das Verfahren zur Intensivierung der politischen Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaften nach dem Luxemburger Bericht (Davignon-Verfahren), in: Material zur Diskussion der Europäischen Integration, hrsg. von der Politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung für politische Bildung und Studienförderung e.V., S. 43 ff., Bonn 1971.
- Jüttner, Alfred, Die europäische Einigung, München 1966.
- Kaltefleiter, Werner, Funktion und Verantwortung in den europäischen Organisationen. Über die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und exekutiver Funktion, Bonn 1964.
- Kasper, Wolfgang; Stahl, Heinz-Michael, Integration Through Monetary Union - A Sceptical View, in: Integration durch Währungsunion, hrsg. von Herbert Giersch, Tübingen 1970.
- Kinsky, Ferdinand Graf, Europa nach de Gaulle, München 1969.
- Klebisch, Dieter, Probleme einer währungspolitischen Koordinierung in der EWG und OECD, Diss. Köln 1967.
- Klein, Karl, Heinz, Die Übertragung von Hoheitsrechten, Berlin 1962.

- Kohler, Beate, Erfolge und Krisen der Integration, Köln 1970.
- Kohler, Beate; Schlaeger, Gert, Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, Bonn 1971.
- Koppensteiner, Hans, Georg, Die europäische Integration und das Souveränitätsproblem. Schriftenreihe zum Handbuch für europäische Wirtschaft, Bd. 14, Baden-Baden 1963.
- Krämer, Hans, R., Formen und Methoden der internationalen wirtschaftlichen Integration. Versuch einer Systematik, Tübingen 1969.
- Krämer, Hans, R., Wirtschaftliche und rechtliche Probleme der monetären Integration in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Tübingen 1966.
- Krämer, Hans, R., Die Bemühungen der EWG um die Errichtung einer Währungsunion. Kieler Diskussionsbeiträge zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen, Nr. 6, Kiel 1970.
- Krämer, Hans, R., Experience with Historical Monetary Unions, in: Integration durch Währungsunion, hrsg. von Herbert Giersch, Tübingen 1971.
- Kuby, Heinz; Kitzmüller, Erich, Transnationale Wirtschaftspolitik. Zur politischen Ökonomie Europas, Hannover 1968.
- Lindberg, Leon, N., The Political Dynamics of European Economic Integration, Stanford 1963.
- Lindberg, Leon, N.; Scheingold, Stuart, A., Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs 1970.
- Lucius, Ralph-René, Währungsintegration ohne wirtschaftliche und politische Integration, Frankfurt/Main 1972.
- Meade, James, E., Problems of Economic Union, London 1953.
- Möller, Hans, Internationale Wirtschaftsorganisationen, Wiesbaden 1961.
- Muth, Hanns, Peter, French Agriculture and the Political Integration of Western Europe, Leyden 1970.
- Moulin, Léo, L'Aventure Européenne. Introduction à une Sociologie du Développement Economique de l'Occident, Bruges 1972.

- Müller-Armack, Alfred, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg 1966.
- Müller-Armack, Alfred; Hasse, Rolf; Merx, Volker; Starbatty, Joachim, Stabilität in Europa. Strategien und Institutionen für eine europäische Stabilitätsgemeinschaft, Schriftenreihe der Ludwig-Erhard-Stiftung, Band 1, Düsseldorf/Wien 1971.
- Naßmacher, Karl-Heinz, Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften, Bonn 1972.
- Neunreither, Karlheinz, Wozu eigentlich eine Politische Union?, in: Die Politische Union, Köln und Opladen 1965.
- Neunreither, Karlheinz, Die Politische Union, Köln-Opladen 1965.
- Patijin, S., Landmarks in European Unity, Jalons dans l'Europe Unie, Leyden 1970.
- Petzold, H., Die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften, Göttingen 1966.
- Remus, Rolf, Kommission und Rat im Willensbildungsprozeß der EWG, Meisenheim am Glan 1969.
- Rey, Jean, Europa der Wirtschaft - Europa der Politik, in: Die Politische Union, Köln und Opladen 1965.
- Rieber, Heinrich; Köllner, Lutz, Währungspolitik in der europäischen Integration, Baden-Baden 1964.
- Riklin, Alois, Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen, Bern 1972.
- Robertson, Arthur, Henry, European Institutions, London 1966.
- Rometsch, Sieghardt, Monetäre Integration - das Problem einer Währungsunion im Gemeinsamen Markt, Frankfurt 1968.
- Röpke, W., Gemeinsamer Markt und Freihandelszone. 28 Thesen als Richtpunkte, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 10, Jg. 1958, S. 49.
- Sannwald, Rolf; Stohler, Jacques, Wirtschaftliche Integration. Theoretische Voraussetzungen und Folgen eines europäischen Zusammenschlusses, Tübingen 1958.
- Sattler, Andreas, Das Prinzip der funktionellen Integration und die Einigung Europas, Göttingen 1967.

- Sattler, Andreas, Die Europäischen Gemeinschaften an der Schwelle zur Wirtschafts- und Währungsunion, Tübingen 1972.
- Scharrer, Hans-Eckart, Monetäre Integration in der EWG, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 16/1971, S. 76 ff., Tübingen 1971.
- Scherer, Josef, Die Wirtschaftsverfassung der EWG, Baden-Baden 1970.
- Schlenzka, Hans-Joachim, Die Europäischen Gemeinschaften und die Verfassungen der Mitgliedstaaten, Jur. Diss. Bonn 1967.
- Schmitt, Carl, Der Begriff des Politischen, Berlin 1963.
- Schmölders, Günter, Psychologische Aspekte der europäischen Währungspolitik, in: Währungspolitik in der europäischen Integration, Baden-Baden 1964, S. 13.
- Schmölders, Günter, Finanzpolitik, Berlin - Heidelberg - New York 1965.
- Schöndube, Claus, Grundsatzfragen der Europäischen Integration, Hangelar bei Bonn 1968.
- Schöndube, Claus, Europa-Taschenbuch, Bonn 1971.
- Serfaty, Simon, France, de Gaulle and Europe. The policy of the fourth and fifth republics toward the continent, Baltimore 1968.
- Steiger, Heinhard, Staatlichkeit und Überstaatlichkeit. Eine Untersuchung zur rechtlichen und politischen Stellung der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1966.
- Sternberger, Dolf, Begriff des Politischen, Frankfurt 1961.
- Stock, Walter, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Eine integrationspolitische Perspektive, Berlin 1972.
- Streeten, Paul, Economic Integration, Leyden 1964.
- Tietmeyer, Hans, Ziele und Methoden des Stufenplans zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: Material zur Diskussion der Europäischen Integration, hrsg. von der Politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung für politische Bildung und Studienförderung e.V., S. 18 ff., Bonn 1971.

- Tönnies, Ferdinand, Gemeinwohl und Gesellschaft, Leipzig 1922.
- Triffin, Robert, Gold and the Dollar Crisis, New Haven 1960.
- Triffin, Robert, Überlegungen zur Schaffung eines Europäischen Reservefonds, in: Integration durch Währungsunion, hrsg. von Herbert Giersch, Tübingen 1971.
- Triffin, Robert, Die Währungsprobleme des Beitritts Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft, Gutachten für die 15. Tagung des Aktionskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa am 15. und 16. Juli 1969, in: Zum Dialog Nr. 20, hrsg. von Walter Hallstein, Bonn 1969.
- Wagner, Heinz, Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1965.
- Weil, Gordon, A Foreign Policy for Europe, Bruges 1970.
- Willgerodt, Hans, Voraussetzungen einer europäischen Währungsunion, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 23, S. 51 ff., Düsseldorf und München 1972.
- Willgerodt, Hans; Domsch, Alexander; Hasse, Rolf; Merx, Volker, Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, Freiburg im Breisgau 1972.
- Witteveen, H., J., Die Schaffung einer Europäischen Währungsunion, in: Monetäre Integration in Europa, hrsg. von Dieter Gehrman und Sabine Harmsen, Hamburg 1972.
- Zbinden, Hans, Europa wohin? Geistige und politische Voraussetzungen einer lebensfähigen europäischen Gemeinschaft, Bern 1969.
- Zellentin, Gerda, Budgetpolitik und Integration, Köln 1965.
- Zellentin, Gerda, Bibliographie zur europäischen Integration, Köln 1970.
- Zeller, Willy, Portrait der Europäischen Gemeinschaften, Zürich 1971.
- Zuleeg, Manfred, Der Aufbau der Europäischen Gemeinschaften, die Rechtsakte der Organe und die Souveränität der Mitgliedstaaten, in: Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration, Berg. Gladbach 1969, S. 38 ff.

b) Zeitschriftenaufsätze

- Albrecht, Karl, Probleme und Methoden der wirtschaftlichen Integration, in: Kieler Vorträge, Neue Folge I, Kiel 1951.
- Aschinger, Franz, Die Zukunft des Dollars und der EWG-Währungen, in: Außenwirtschaft, Jg. 1972, S. 386 - 389.
- Bachmann, Hans, The Prospect of an European Monetary Union Restated, in: Außenwirtschaft, Jg. 1969, S. 27 ff.
- Bachmann, Hans, Betrachtungen zur Außenwirtschaftspolitik. Die Integrationskrise, in: Außenwirtschaft, Jg. 1969, S. 76 ff.
- Berger, Rolf, Vor der Wiedergeburt Europas à la Wiener Kongreß? Die Europa-Vorschläge Staatspräsident Pompidous, in: Europa-Archiv, 19/1971, S. 665 - 672.
- Bindschedler, Rudolf, Europäische Integration, in: Schweizer Monatshefte, Sonderheft November 1959, S. 793 - 803.
- Binswanger, Hans, Christoph, Zur politischen Bedeutung der kommenden Integrationsentscheidung, in: Der österreichische Standpunkt, 5/1965.
- Bucher, Ewald, Verfassungsrechtliche Probleme des gemeinsamen Marktes, in: NJW 1957, S. 850 - 852.
- Bussy, Marie-Elisabeth de, Approches théoriques de l'intégration européenne, in: Revue française de Science politique, Jg. 1971, S. 615 - 653.
- Camps, Miriam, European Unification in the Seventies, in: International Affairs, 4/1971, S. 671 - 678.
- Carmoy, Guy de, Die Außenpolitik de Gaulles in der Feuerprobe des Mai 1968 und des April 1969, in: Europa-Archiv, 13/1969, S. 465 - 474.
- Coombes, David, The Political Institutions of an Economic and Monetary Union, in: Lo Spettatore Internazionale, Jg. 1971, S. 271 - 289.
- Cwik, Michael, Langfristige Strategie fehlt, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1970, S. 463 - 465.
- Dahrendorf, Ralf, Möglichkeiten und Grenzen einer Außenpolitik der Gemeinschaften, in: Europa-Archiv 4/1971, S. 117 - 130.
- Dubois, Monique, Die Währungspolitik in der EWG und der Barre-Plan, in: Außenwirtschaft, Jg. 1970, S. 88 - 99.

- Everling, Ulrich, Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: Neue Juristische Wochenschrift, 34/1971, S. 1481 - 1486.
- Feld, Werner, Political Aspects of Transnational Business Collaboration in the Common Market, in: International Organization, Jg. 1970, S. 209 - 238.
- Feld, Werner, J., The Enlargement of the European Community and Atlantic Relations. Economic and Monetary Implications, in: The Atlantic Community Quarterly, 2/1972, S. 215 - 225.
- Flandorffer, Werner, Gemeinsame Wirtschaftspolitik ist entscheidend, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1970, S. 468 - 470.
- Frey, Hans-Karl, Europäische Wirtschaftsintegration, in: Außenpolitik, Jg. 1958, S. 289 - 300.
- Frickhöffer, Wolfgang, Kursfreigabe fördert die Integration, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1971, S. 341 - 346.
- Fuss, Ernst-Werner, Rechtliche Aspekte einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik in der EWG, in: Integration, 2/1969, S. 137 - 152.
- Fuss, Ernst-Werner, Positionsstärkung des Europäischen Parlaments. Zum Vedel-Bericht und zu anderen Vorschlägen für die institutionelle Reform der Gemeinschaften, in: Europarecht, 4/1972, S. 359 - 374.
- Gasteyger, Curt, Das Europa der siebziger Jahre. Bestandsaufnahme europäischer Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 46/1967, S. 3 - 24.
- Groebe, Hans von der, Wirtschaftliche und politische Union gehören zusammen. Interview, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1968, S. 363 - 369.
- Groebe, Hans von der, Europa: Wunsch und Wirklichkeit, in: Europa-Archiv, 1/1971, S. 1 - 8.
- Grosfils, Michel, Les programmes tendant à réaliser l'unification monétaire des Pays de la Communauté Economique Européenne, in: Außenwirtschaft, Jg. 1970, S. 176 - 195.
- Grosser, Dieter, Politische Probleme einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 1970, S. 2 - 15.
- Gutmann, E., R., Gedanken zur währungspolitischen Integration Europas, in: Österreichisches Bank-Archiv, 18. Jg., 1/1970, S. 26 ff.

- Hallstein, Walter, Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland in der europäischen Integration, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1970, S. 23 ff.
- Hammer, Dietrich, Die Handels- und Währungsbeziehungen zwischen der EWG und den USA, in: Wirtschaftsdienst, 7/1972, S. 358 - 362.
- Hammer, Udo; Stentzel, Dieter, EEC: Number One in International Trade, in: Intereconomics, 10/1970, S. 308 ff.
- Hankel, Wilhelm, Währungspolitik unter Integrationszwang, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1971, S. 29 - 33.
- Hansen, Niels, Politische Zusammenarbeit in Westeuropa. Der neue Ansatz des Luxemburger Berichts, in: Europa-Archiv, 13/1971, S. 456 - 464.
- Harmsen, Sabine, Der Werner-Plan - Auftakt zu einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1970, S. 721 - 726.
- Hasse, Rolf, Europäische Währungsunion - Illusion oder Wirklichkeit?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 20/1971 vom 15. Mai 1971.
- Hirsch, Fred, The Political Economics of European Monetary Integration, in: The World Today, 10/1972, S. 424 - 433.
- Holthus, Manfred, Integration zwischen Intensivierung und Extensivierung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1971, S. 514 - 520.
- Iklé, Max, Kein Wegbereiter der politischen Union, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1970, S. 466 f.
- Issing, Otmar, Integrationsprozeß, Währungspolitik und Wechselkurse in der EWG, in: Kredit und Kapital, S. 253 - 289, Berlin 1963.
- Jansen, Thomas; Weidenfeld, Werner, Die künftige Rolle Europas in der Welt, in: Außenpolitik, 7/1972, S. 403 - 409.
- Janz, Louis, Führen alle Wege nach Europa?, in: Integration, 3/1970, S. 183 - 192.
- Jenkis, Helmut, Münzunion oder Währungsunion? Zur Frage der monetären Integration in Westeuropa, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 29, 1969, S. 121 ff.
- Josling, T., Exchange Rate Flexibility and the Common Market Agricultural Policy of the EEC, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 104, Jg. 1970.

- Kaiser, Joseph, Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften, in: Europarecht, Jg. 1966, S. 4 - 24.
- Zeen, Andreas, Die Grenzen europäischer Kooperationspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jg. 1968, S. 585 - 605.
- Kern, Helmut, Economic Community - Political Unity?, in: Intereconomics, Jg. 1968, S. 9 - 11.
- Klassen, Karl, Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der EWG aus der Sicht der deutschen Bundesbank, in: Europa-Archiv, 13/1970, S. 449 - 458.
- Kobbert, Ernst, Den Haag - Eine Frucht der Geduld, in: Europa-Archiv, 1/1970, S. 11 - 14.
- Kobbert, Ernst, Die Europäische Gemeinschaft nach den Konferenzen von Viterbo und Luxembourg, in: Europa-Archiv, 14/1970, S. 483 - 486.
- Konrad, Norbert, Zum politischen Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Europa-Archiv, Jg. 1961, S. 339 - 344.
- Kotowski, Georg, Der Nationalstaat in Geschichtswissenschaft und politischer Wissenschaft, in: Europäische Gemeinschaft, 12/1965.
- Ladenau, J., Währungspolitische Probleme der wirtschaftlichen Integration Europas, in: Außenwirtschaft, Jg. 1958, S. 255.
- Loch, Theo, Ausgangspositionen für die europäische Gipfelkonferenz in Den Haag, in: Europa-Archiv, 20/1969, S. 707 - 716.
- Lochner, N., Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsame Politik in den europäischen Verträgen?, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 118/1962, S. 35 ff.
- Mayrzedt, Hans, Betrachtungen zur Außenwirtschaftspolitik, Europäische Integration, in: Außenwirtschaft, Jg. 1968, S. 337 - 357.
- Mayrzedt, Hans, Betrachtungen zur Außenwirtschaftspolitik. Die Europäischen Gemeinschaften, in: Außenwirtschaft, Jg. 1970, S. 136 - 145.
- Mayrzedt, Hans, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - ein "großer Wurf" oder ein Wunschtraum?, in: Außenwirtschaft, Jg. 1970, S. 362 - 370.

- Mayrzedt, Hans, Betrachtungen zur Außenwirtschaftspolitik. Erfolge und Mißerfolge der EWG im Währungssektor, in: Außenwirtschaft, Jg. 1972, S. 306 - 315.
- Meade, James, E., Die Zahlungsbilanzprobleme einer europäischen Freihandelszone, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 113, Jg. 1957, S. 581 ff.
- Meimberg, Rudolf, Probleme einer Angleichung der Notenbankpolitik verschiedener Länder bei Bildung eines gemeinsamen Marktes, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jg. 1957, S. 459 - 475.
- Mertens de Wilmars, Jacques, Währungsperspektiven des Gemeinsamen Marktes, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 90, 1963 I, S. 360.
- Möller, Hans, Nationalstaat, Währungssouveränität und europäische Integration, in: Integration, 1/1969, S. 45 - 56.
- Münchmeyer, Alwin, EEC in Need of a Currency Union, in: Intereconomics, 3/1968, S. 264 ff.
- Nicolaysen, Gert, Gemeinschaftsverfassung im Zeichen der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Integration, 2/1971, S. 90 - 107.
- Pinder, John, Political Union in Europe, in: Common Market Law Review, 2/1965, S. 420 - 432.
- Rueff, Jacques, L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas, in: Synthèses, 1950.
- Ruehl, Lothar, Von Charles de Gaulle zu Georges Pompidou, in: Europa-Archiv, 14/1969, S. 487 - 492.
- Salin, Edgar, Die Krisis der EWG. Ein neues Kapitel der Politischen Ökonomie, in: Kyklos, 1/1972, S. 3 - 23.
- Scharrer, Hans-Eckart, Souveränitätsverzicht als politisches Kernproblem, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1970, S. 459 - 463.
- Scheele, Erwin, Voraussetzungen einer europäischen Währungsunion, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 1/1971.
- Scheuner, Ulrich, Verfassungsprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Integration, 3,4/1971, S. 145 - 161.
- Schomerus, Johanna, De Gaulles Europa-Konzeption im Spiegel seiner Memoiren und Reden, in: Europa-Archiv, 9/1963, S. 323 - 332.

- Schumann, Robert, Origines et élaboration du "Plan Schuman", in: Les Cahiers de Bruges, 4/1955.
- Sohnen, Egon, Flexiblere Wechselkurse sind keine Integrationsbremse, in: Der Volkswirt vom 25.09.1970.
- Staden, Berndt von, Politische Zusammenarbeit der EG-Staaten, in: Außenpolitik, 4/1972, S. 200 - 209.
- Steffe, H., O., Gemeinschaftliche Konjunkturpolitik in der EWG, in: Die Aussprache, Jg. 1965, S. 81.
- Szasz, A., The monetary union debate, in: Common Market Law Review, 7/1970, S. 407 - 422.
- Taylor, Paul, The concept of community and the European Integration process, in: Journal of the Common Market Studies, S. 83 - 101, Oxford 1968.
- Thalmann, Jörg, Strukturelle Unterschiede der EWG-Länder als Hindernis für die Wirtschafts- und Währungsunion, in: Europa-Archiv, 2/1970, S. 78 - 79.
- Thiel, Elke, Überlegungen zur europäischen Währungsoperation, in: Integration, 3/1970, S. 214 - 222.
- Tietmeyer, Hans, Die deutsche Sicht, in: Europäische Gemeinschaft, 12/1970.
- Tietmeyer, Hans, Europa-Währung - eine Fata Morgana?, in: Publik vom 29.08.1969.
- Tietmeyer, Hans, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - eine politische Herausforderung, in: Europa-Archiv, 12/1971, S. 409 - 420.
- Tietmeyer, Hans, Wirtschafts- und Währungsunion in der politischen Diskussion, in: Wirtschaftspolitische Chronik, hrsg. vom Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, 1/1971, S. 7 - 21.
- Van der Spek, Peter, G., The Old and the New European Community, France, l'enfant terrible, in: Außenwirtschaft, Jg. 1972, S. 167 - 184.
- Vernant, Jacques, Europa im Stadium des Übergangs, in: Europa-Archiv, 10/1969, S. 339 - 344.
- Warnecke, Steven, American Regional Integration Theories and the European Community, in: Integration, 1/1971, S. 1 - 20.
- Werner, Pierre, Perspectives monétaires européennes, in: Chroniques de Politique Etrangère, 13/1970, S. 155 - 156.

Wysocki, Josef, Währungsunion und Integrationsdynamik, in: Außenpolitik, 12/1972, S. 718 ff.

Zeller, Willy, Bedingungen und Behinderungen der Wirtschaftsintegration, in: Außenwirtschaft, Jg. 1969, S. 168 - 179.

Zuleeg, Manfred, Die Anwendbarkeit des parlamentarischen Systems auf die Europäischen Gemeinschaften, in: Europarecht, 1/1972, S. 1 - 15.

c) Zeitungsartikel und Presseberichte

Bernhardt, Klaus, Ein dorniger Weg zu Europas Wirtschafts- und Währungsunion. Zu große Schritte können gefährlich sein, in: Handelsblatt vom 28./29. November 1969.

Ehrhardt, Carl, A., Nicht um jeden Preis, in: Handelsblatt/Industriekurier vom 16. Dezember 1970.

Hamm, Walter, Keine illusionäre Währungspolitik, in: FAZ vom 5. Oktober 1970.

Müller-Hermann, Ernst, Die Europäische Währungsunion muß ein Stabilitätsblock werden, in: Handelsblatt/Industriekurier vom 1. Dezember 1970.

Wisdorff, Eberhard, Die EWG und ihre Pläne, in: Die Welt vom 30. Oktober 1970.

Mitteilungen und Kommentare zur Geldwertstabilität, hrsg. von der Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer, Bonn, vom 9. November 1970.

Vereinigte Wirtschaftsdienste, Finanzen,
vom 25. Februar 1970
5. März 1970
30. Oktober 1970
23. November 1970

Die Welt, vom 5. November 1970

Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 3., 6. Dezember 1969
5. März 1970
6. Juni 1970
21. Oktober 1970
23. November 1970
16. Dezember 1970
15., 22. Januar 1971

Süddeutsche Zeitung, vom 1. Juni 1970
14. Juli 1970
19. Oktober 1970

Neue Zürcher Zeitung, vom 17. Februar 1969

13. Mai 1969

19. Juli 1969

21. September 1969

19. Dezember 1969

29. Januar 1970

7. März 1970

26. Mai 1970

22., 25. November 1970

16., 17. Dezember 1970

26. Januar 1971

1. Februar 1971

13. März 1971

Le Monde, vom 28. Juni 1969

25. Februar 1970

2./3., 11. April 1970

L'Aurore, vom 3. Dezember 1969

L'Humanité, vom 3. Dezember 1969

d) Sonstige Quellen

Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, 5 Bände, hrsg. vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik, München 1962.

Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion. Eine Dokumentation zu den Beschlüssen des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, Bonn 1972.

Die Europäische Gemeinschaft. Von der Haager Gipfelkonferenz bis zur Unterzeichnung des Beitrittsvertrages, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1972.

Europa-Archiv, Zeitschrift für internationale Politik, 24. Jg. 1969, Bonn 1969
25. Jg. 1970, Bonn 1970
26. Jg. 1971, Bonn 1971
27. Jg. 1972, Bonn 1972

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Jg. 1966 - 1969 (1968 - 1969, Teil L und Teil C), Jg. 1970 - 1972 (Teil L und Teil C), Brüssel - Luxemburg.

Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente, Berichte der Ausschüsse, Entschließungsanträge, Konsultationen, Ausgabe in deutscher Sprache, Brüssel - Luxemburg.

Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1969, hrsg. von den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel-Luxemburg 1970.

Vierter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1970, hrsg. von den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel-Luxemburg 1971.

Fünfter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1971, hrsg. von den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel-Luxemburg 1972.

Bulletin der Europäischen Gemeinschaften,

Jg. 1969, Brüssel 1969

Jg. 1970, Brüssel 1970

Jg. 1971, Brüssel 1971

Jg. 1972, Brüssel 1972

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft 1968 - 1969, S. 27.

Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm für die zweite Stufe, Brüssel 1962.

Memorandum der Kommission an den Rat über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Zusammenarbeit in Währungsfragen innerhalb der Gemeinschaft (Barre-Plan), in: Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 3/1969.

Mitteilung der Kommission an den Rat über die Ausarbeitung eines Stufenplans für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, in: Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 3/1970.

Für allgemeine direkte Wahlen zum Europäischen Parlament. Dokumentensammlung, hrsg. vom Europäischen Parlament, Luxemburg 1969.

Die Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften und die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments. Analyse von Dokumenten, Luxemburg 1971.

Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 22./24. November 1967, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 152/1967.

Die EWG auf dem Weg zur Wirtschaftsunion, in: Deutsche Bank, Wirtschaftliche Mitteilungen, 1/1970, S. 1 ff.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 16/1970, 16.04.1970, 37. Jg., Berlin 1970.

Sozialpolitik und Faktormobilität in der EWG - Integrationsaussichten an der Schwelle der Wirtschaftsunion, in: Wochenbericht, hrsg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 10/1971.

Deutsches Industrieinstitut, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der BRD 1970, Tabelle 75.

Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln,
Jahrgang 1969, Frankfurt
Jahrgang 1970, Frankfurt
Jahrgang 1971, Frankfurt
Jahrgang 1972, Frankfurt

Tabelle 1

Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen (in jeweiligen Preisen und Wechselkursen) - in Mrd. US-Dollar -

	Bel- gien	BRD	Frank- reich	Ita- lien	Lu- xem- burg	Nie- der- lande	Ins- ge- samt
1958	10,4	59,2	53,6	30,3	0,4	9,5	163,4
1960	11,4	72,0	61,1	34,9	0,5	11,2	191,2
1963	13,9	96,0	83,4	50,0	0,5	14,6	258,5
1964	15,6	105,2	92,5	54,7	0,6	17,2	285,8
1965	17,0	115,1	99,2	58,9	0,7	19,2	310,0
1966	18,3	122,7	107,9	63,7	0,7	20,8	334,1
1967	19,6	123,7	116,1	70,1	0,7	22,9	353,0
1968	20,7	134,6	127,3	75,4	0,8	25,4	384,2
1969	22,9	153,1	140,1	83,4	0,9	28,3	428,6
1970	25,7	186,4	147,6	93,2	1,0	31,3	485,1

Quelle: Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, hrsg. vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel-Luxemburg 1971

Tabelle 2

Reale Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts der
EWG-Länder - in v.H. -

	Belgien	BRD	Frank- reich	Italien	Nieder- lande
1957	1,5	5,0	6,1	5,6	2,4
1958	0,5	2,8	2,1	4,1	0,9
1959	1,5	5,7	2,1	6,6	5,2
1960	4,2	8,8	7,6	7,3	8,3
1961	3,2	5,4	4,5	8,6	3,1
1962	4,3	4,1	6,6	6,3	2,6
1963	4,8	3,5	5,2	5,5	3,1
1964	6,6	6,6	5,9	2,8	9,3
1965	3,5	5,6	4,2	3,5	4,7
1966	2,7	2,3	4,9	5,7	2,5
1967	3,4	-0,3	4,6	6,8	6,1
1968	3,8	7,2	4,3	6,0	6,9
1969	6,0	8,0	8,3	5,0	5,2

Entnommen aus: Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege
zur europäischen Währungsunion, Freiburg 1971

Tabelle 3

Die Preisentwicklung in den EWG-Ländern 1958-1969 - jährliche Veränderungsrate in v.H. -

	Belgien BRD			Frankreich		Italien		Niederlande		
	L	G ¹	L	G ²	L	G ³	L ⁴	G ⁵	L	G ¹
1958	1,0	-0,7	2,0	.	14,9	6,4	3,1	.	2,0	-2,0
1959	1,0	-0,5	1,0	-1,0	6,0	6,0	0,0	-3,4	2,0	0,0
1960	1,0	1,0	1,0	1,0	3,8	3,8	2,0	0,8	1,0	0,0
1961	1,0	-0,4	2,9	2,0	3,6	3,0	2,0	-0,2	1,9	0,0
1962	2,1	-0,1	3,2	1,0	4,4	1,1	10,7	4,4	2,1	1,0
1963	2,0	1,9	3,1	0,0	5,3	2,9	7,5	5,7	4,2	2,0
1964	4,0	4,4	2,0	1,0	3,0	2,5	6,0	3,3	6,0	6,0
1965	3,9	1,4	3,9	2,0	2,9	0,5	4,7	2,6	3,8	1,9
1966	4,6	2,3	3,8	1,9	2,8	2,9	1,8	1,8	6,4	5,6
1967	1,8	1,1	1,0	-1,0	2,8	-0,7	4,4	-0,5	3,4	0,9
1968	2,6	0,5	1,8	.	5,4	-1,9	0,8	-0,2	3,3	2,6
1969	4,2	3,1	2,7	.	5,1	10,2	.	3,9	7,2	-2,5
Jährl. Ø	2,4	1,1	2,4	0,8	5,0	3,1	3,0	1,7	3,6	1,4

¹Fertigwaren, ²Industriegüter, ³Zwischenprodukte, ⁴Städte,
⁵Konsumgüter. (L = Lebenshaltungskostenindex; G = Fertig- und Halbfertigfabrikatindex)

Entnommen aus: Material zur Diskussion der europäischen Integration, hrsg. von der Politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Tabelle 4

Anteile des Exportes der EWG-Länder in die Partnerländer
am Gesamtexport 1959 und 1968 - in v.H. -

Exportland		Bestimmungsland					
		Bel- gien*	BRD	Frank- reich	Nie- der- lande	Ita- lien	EWG
Belgien*	1959	-	13,3	9,1	21,3	3,6	46,2
	1968	-	20,9	18,6	21,1	3,7	64,3
BRD	1959	6,1	-	8,0	8,4	5,4	27,9
	1968	7,5	-	12,3	10,2	7,6	37,6
Frankreich	1959	6,7	13,1	-	2,6	4,8	27,2
	1968	10,1	18,6	-	5,1	9,2	43,0
Niederlande	1959	14,7	21,6	5,4	-	2,7	44,3
	1968	14,3	27,8	10,5	-	4,8	57,4
Italien	1959	2,5	16,2	6,0	2,6	-	27,4
	1968	4,2	18,7	12,6	4,6	-	40,0
EWG	1959	6,2	9,6	5,8	6,9	3,9	32,4
	1968	7,4	12,9	10,5	8,4	5,9	45,0

*einschließlich Luxemburg

Entnommen aus: Willerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur
europäischen Währungsunion, Freiburg 1971

Tabelle 5

Gesamteinfuhr nach Herkunftsländern 1970 - in Mil. US-Dollar
und in % (in Klammern) -

	Gesamt- einfuhr	EWG	davon aus EFTA	USA	Übrige Welt
BRD	29.814	13.233 (44,4)	4.464 (15,00)	5.293 (11,0)	8.824 (29,6)
Frankreich	18.922	9.256 (48,9)	1.980 (10,5)	1.896 (10,0)	5.790 (30,6)
Italien	14.939	6.146 (41,2)	1.588 (10,6)	1.543 (10,3)	5.662 (37,9)
Niederlande	13.393	7.483 (55,9)	1.498 (11,2)	1.308 (9,7)	3.104 (23,2)
Belgien*					
Luxemburg	11.353	6.683 (58,9)	1.196 (10,5)	995 (8,8)	2.479 (21,8)
Sechs	88.422	42.800 (48,4)	10.725 (12,1)	9.035 (10,2)	25.862 (29,3)

*diese Zahlen lagen nicht vor

Quelle: nach Angaben des Presse- und Informationsamtes
der Bundesregierung

Tabelle 6

Gesamtausfuhr nach Bestimmungsländern 1970 - in Mil. US-Dollar
und in % (in Klammern) -

	Gesamt ausfuhr	EWG	davon nach EFTA	USA	Übrige- Welt
BRD	34.189	13.726 (40,2)	7.734 (22,6)	3.124 (9,1)	9.605 (28,1)
Frankreich	17.739	8.661 (48,8)	2.325 (13,1)	954 (5,4)	5.799 (32,7)
Italien	13.210	5.673 (42,9)	1.827 (13,8)	1.354 (10,3)	4.356 (33,0)
Niederlande	11.767	7.290 (61,9)	1.775 (15,1)	506 (4,3)	2.196 (18,7)
Belgien*					
Luxemburg	11.595	7.950 (68,6)	1.224 (10,5)	696 (6,0)	1.725 (14,9)
Sechs	88.500	43.300 (48,9)	14.885 (16,8)	6.633 (7,5)	23.681 (26,8)

*diese Zahlen lagen nicht vor

Quelle: nach Angaben des Presse- und Informationsamtes
der Bundesregierung

Tabelle 7

Devisenreserven der EWG-Länder (März 1970) - in Mil. US-Dollar -

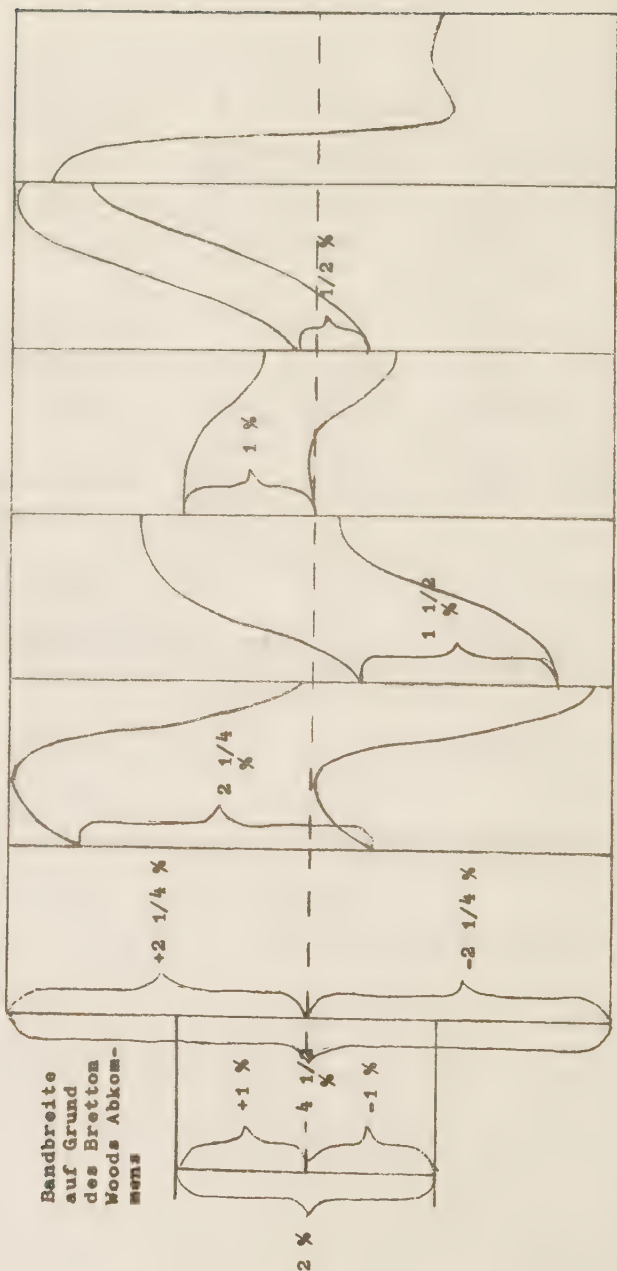
Reserve- art	BRD	Belgien/ Luxemburg	Frank- reich	Italien	Nieder- lande
Gold	4079	1520	3544	2978	1730
IWF-Position	302	200	-	885	466
Sonderzie- hungsrechte ¹	381	150	332	179	211
Devisen	2780	730	417	1088	378
Insgesamt	7542	2600	4293	5130	2785

¹ 70 v.H. der kumulativen Nettozuteilung bis 1972

Entnommen aus: Willgerodt, Hans; u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, Freiburg 1971

STUFENWEISE KÜRZUNG DER BANDBREITEN UNTER EWG-WÄHRUNGEN

Generelle Erweiterung der Bandbreiten 18.12.71



Entnommen aus: Aschinger, Franz, Die Zukunft des Dollars und der EWG-Währungen, in: Außenwirtschaft, IV/1972, S. 388.

läne
europäi
binnu

Wirt

Werner-Plan für eine totale Währungs- union	1	Koordinierung der mittelfristigen Wirt- schaftspolitik	Konsultationen
	2	Abstimmung mittelfristiger Ziele Perfektionierte globale Wirtschafts- programme	
	3		
	4		
	5		
	7		

ches
meri

Plan der Werner- Gruppe	Vorstufe	3. Mittelfristiges Programm mit quanti- tativen Orientierungsdaten und Struk- turmaßnahmen		
	1	Zwingend vorgeschriebene Konsul- tationen Periodische Konsultationsverfahren zur Erarbeitung der großen Linien der Wirtschaftspolitik auf Gemeinschafts- ebene Vorbereitung von Vertragsänderungen Überprüfung des Fortschritts am Ende der 1. Stufe. Aufstellung eines Aktions- programms für die nächste Stufe	Festlegung quantitativer Orientierun- gen für die Eckwerte öffentlicher Ge- samthaushalte	Harmonisierung der Mehr- der Verbrauchssteuern, die verkehr beeinflussen, und der direkten Steuern, die verkehr beeinflussen
	2	Festlegung gesamtwirtschaftlicher Orientierungsdaten	Koordinierung	Koordinierung
	Vollendung	Schaffung eines wirtschaftspolitischen Entscheidungsgremiums, das einem europäischen Parlament verantwortlich ist Übergang wirtschaftspolitischer Ent- scheidungsbefugnisse auf Gemeinschafts- ebene	Festlegung der Eckwerte öffentlicher Gesamthaushalte	

		Konsultationen Kurz- und mittelfristige Kredite	Gemeinschaftliche Zuweisung und spätere Verwaltung der Sonderziehungsrechte
		Abstimmung des Kreditumfanges und der Kreditverfahren der Zentralbanken, soweit erforderlich	Verringerung der Schwankungsbreiten der Wechselkurse
		Definition einer fakultativ anwendbaren europäischen Reserve-Einheit	Risikofreie Placierung von auf RE lautenden Anleihen Weitere Verringerung der Schwankungsbreiten der Wechselkurse
			Wechselkursänderungen bedürfen der Zustimmung der Partner
			Zusammenlegung der kurz- und mittelfristigen Unterstützungen Schaffung eines Fonds für Währungszusammenarbeit
			Fonds als Finanzierungsinstitut: Gewährung von kurzfristigen Krediten an Institutionen oder Drittländer Nationale Devisenreserven an den Fonds
	Totalkonvertibilität	Europäischer Reservefonds mit uneingeschränktem Recht der Kreditvergabe Gemeinsame Geldeinheit	
		Mittelfristiger Beistand	
wertsteuern, den Waren- len Kapital-	Liberalisierungsfonds zur Erweiterung des europäischen Kapitalmarktes	Baldige Harmonisierung währungspolitischer Instrumente und ihrer Handhabung Festlegung gemeinsamer Orientierungen für Zinsniveau, Kreditgewährung und Bankenliquidität	Beteiligung der Sozialpartner an der Vorbereitung der gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik
	Gemeinschaftliche Strukturpolitik Integration der Geld- und Kapitalmärkte	Koordinierung Schaffung eines europäischen Fonds	Schrittweise Beseitigung von Kursschwankungen
	Vollständige und irreversible Konvertibilität Einheitliche Kapitalmarktpolitik Gemeinsame Struktur- und Regionalpolitik	Zentrale Geld- und Kreditpolitik Zentrale Liquiditätsschöpfung Schaffung eines gemeinschaftlichen Zentralbanksystems	Vollständige Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse Unveränderliche Paritätsverhältnisse Gemeinsame Währungspolitik gegenüber Drittstaaten
			Systematische und regelmäßige Konsultationen der Sozialpartner

institutionell

Methode: Definition des organisatorischen Endzustandes und darauf basierende Folgerung der einzelnen Aufbauphasen

Mittel: Modifizierung bestehender Verträge, Abschluß neuer Verträge

funktionell

Methode: Vergemeinschaftung von Teilbereichen staatlicher Tätigkeit (z.B. Wirtschafts- und Währungspolitik) und darauf sich gründender Aufbau einzelner Stufen

Mittel: Koordinierung und Harmonisierung einzelstaatlicher Politiken

Politische
Union

politisch

Helmut Anton HITZINGER

Lebenslauf

Am 12. September 1943 wurde ich in Altötting/Obb. als Sohn des Landwirts Johann Hitzinger und seiner Ehefrau Maria, geb. Bauer, geboren. Meine Staatsangehörigkeit ist deutsch und mein Bekenntnis römisch-katholisch.

Nach Vollendung des 6. Lebensjahres trat ich am 1. September 1949 in die Volksschule meines Heimatortes ein, die ich nach dem Besuch des 8. Schülerjahrganges verließ. Nach verschiedenen Beschäftigungen bewarb ich mich für den öffentlichen Dienst und war bei einigen Kommunalverwaltungen, zuletzt im Beamtenverhältnis, tätig. Mehrere Aufenthalte im Ausland schlossen sich an.

Nach Ablegung der Reifeprüfung im 2. Bildungsweg schrieb ich mich an der Universität München für das WS 1969/70 ein. Die ersten zwei Semester studierte ich Politikwissenschaft und Neuere Geschichte, ab 3. Semester auch Rechtswissenschaft. Mein Studium führte mich besonders auf das Gebiet der internationalen Politik, zunächst nach Lektüre und teilweiser Aufarbeitung der Fülle von theoretischen Klärungsversuchen, wie sie besonders von der amerikanischen Politikwissenschaft entwickelt wurden. Über das öffentliche Recht gelangte ich zum Völkerrecht, das politische Phänomene zwar nicht zu deuten imstande ist, aber oft der juristischen Begründung politischer Akte, die durch nationalstaatliche Egoismen geprägt sind, dient. Seit dem 6. Semester beschäftigte ich mich besonders mit Problemen der Integration. Entsprechende von mir verwendete Literatur behandelte ähnliche und parallel verlaufende Vorgänge in Lateinamerika und Europa, wenngleich auch hier mit wesentlich größerer Intensität.

Ich beschloß, auf dem Gebiet der Einigungsbestrebungen eine Dissertation für die Promotion in der Philosophischen Fakultät zu schreiben. Das Ergebnis verifiziert die Problematik solcher Vorgänge, nämlich daß "rein politische" Entscheidungen seit der sich tatsächlich oder bloß optisch vermindernenden Ost-West-Spannung eine immer geringere Rolle spielen; es werden vielmehr ökonomische Motive oft politisch begründet.

Vorlesungen und Seminare besuchte ich besonders bei den Professoren Gottfried-Karl Kindermann, Heinz Laufer, Dieter Blumenwitz, Helmut Krausnick, Fritz Wagner und Uta Gruber.

